
 XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

RESOCONTO STENOGRAFICO

22.

SEDUTA DI MARTEDÌ 14 LUGLIO 1992

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

INDI

DEI VICEPRESIDENTI MARIO D'ACQUISTO E ALFREDO BIONDI

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|--|--|--|------|
| Missioni | 1059, 1096 | BINETTI VINCENZO (gruppo DC) | 1112 |
| Proposta di legge costituzionale (Seguito della discussione): | | BIONDI ALFREDO (gruppo liberale) | 1087 |
| 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) | | BORGHEZIO MARIO (gruppo lega nord) | 1070 |
| PRESIDENTE | 1059, 1060, 1063, 1066, 1070, 1072, 1077, 1083, 1087, 1092, 1096, 1102, 1108, 1112, 1115 | BRUNETTI MARIO (gruppo rifondazione comunista) | 1063 |
| AYALA GIUSEPPE (gruppo repubblicano) | 1077 | GALASSO ALFREDO (gruppo movimento per la democrazia: la Rete) | 1102 |
| BARGONE ANTONIO (gruppo PDS) | 1108 | GARGANI GIUSEPPE (gruppo DC) | 1072 |
| BIANCHINI ALFREDO (gruppo repubblicano) | 1092 | GASPARRI MAURIZIO (gruppo MSI-destra nazionale) | 1115 |
| | | LABRIOLA SILVANO (gruppo PSI) | 1096 |
| | | MASTRANTUONO RAFFAELE (gruppo PSI) | 1083 |
| | | PAISSAN MAURO (gruppo dei verdi) | 1066 |
| | | TASSI CARLO (gruppo MSI-destra nazionale) | 1059 |
| | | Proposte di legge: | |
| | | (Autorizzazione di relazione orale) | 1096 |
| | | Ordine del giorno della seduta di domani | 1119 |

22.

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*.

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

La seduta comincia alle 9.

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

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico 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 depositato presso la Presidenza e che sarà 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. L'ordine del giorno reca il

seguito della discussione, in prima deliberazione, 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.

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

È iscritto a parlare l'onorevole Lazzati. Poiché non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

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

CARLO TASSI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, bisogna fare una prima considerazione, e cioè che stiamo affrontando un dibattito importante. Alcuni partiti ed organizzazioni politiche, o ritenute tali, hanno fatto dell'argomento all'ordine del giorno un cavallo di battaglia, ma sembra che la battaglia non la conducano. Rilevo, in particolare, significative assenze in quest'aula (che non è mai stata grigia perché è sempre stata rossa, ma senz'altro vuota) nonostante sia in discussione un argomento che dovrebbe interessare sotto due profili chi è stato eletto parlamentare: sotto il profilo del seguito che presso l'opinione pubblica ha tale materia e sotto il profilo della dignità del parlamentare, che dovrebbe essere tutelata, innanzitutto, dal comportamento del parlamentare stesso.

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

La vecchia guarentigia di cui all'articolo 68 della Costituzione è divisa in due parti e prevede due diverse fattispecie: la prima procede dalla storia dell'istituto parlamentare, mentre l'altra dalla geografia politica. Infatti, nessuno nega...

PRESIDENTE. Onorevole Tassi, mi scusi se la interrompo. Vorrei pregare il rappresentante del Governo di ascoltare gli interventi della discussione sulle linee generali.

CARLO TASSI. Il Governo fa finta di fare il Governo!

PRESIDENTE. La prego di continuare, onorevole Tassi.

CARLO TASSI. Come dicevo, la prima norma contenuta nell'articolo 68 proviene dalla storia dell'istituto parlamentare; la seconda, e soprattutto la sua gestione, dalla geografia politica. Infatti, la guarentigia dell'immunità nei confronti del sovrano assoluto, *ex* tiranno, e quindi del potere, che può essere altrettanto assoluto e tiranno pur non essendo un sovrano assoluto, ha un suo fondamento, nessuno può negarlo. Il giorno in cui dovesse essere perseguibile l'espressione dell'opinione anche in quest'Assemblea, credo che i dibattiti diventerebbero ancora più rari e certamente meno importanti e pregnanti. L'Assemblea, infatti, deve essere luogo di giusto sfogo anche di opinioni e di espressioni; e deve essere luogo di sfogo libero, perché il dibattito possa essere quanto meno veritiero e realistico.

Per ciò che attiene, invece, al secondo comma dell'articolo 68 che, nell'ipotesi voluta dal costituente, non era norma vergognosa ed obbrobriosa, devo dire che a causa della gestione fattane e dell'applicazione seguita si è arrivati veramente allo scandalo. Sono state infatti negate autorizzazioni a procedere per azioni penali relative ad omicidi colposi. Vorrei sapere quale magistrato possa avere *voluntas persecutionis* e, quindi, quale azione penale possa essere inficiata da *fumus persecutionis* quando si tratti di addebitare ad un cittadino un delitto di carattere colposo! Tra l'altro, il tutto avviene nell'ignoranza, da parte della stragrande

maggioranza dei parlamentari, del *boomerang* gravissimo rappresentato dall'autorizzazione a procedere così come essa è strutturata.

Infatti, nel vecchio codice fascista (che ancora vige!) è previsto che se la richiesta di autorizzazione a procedere è negata, ciò comporta la sospensione di quell'istituto che ha salvato tanti cittadini italiani e che si chiama prescrizione, vale a dire la perdita della pretesa punitiva dello Stato per decorrenza dei termini previsti dalla legge. Ricordo, nella storia giudiziaria che interessa anche i parlamentari, il famoso scandalo INGIC, che coinvolse oltre mille imputati laici, cioè non appartenenti alle due Camere, e non più di cinque o sei parlamentari; e i reati erano così gravi e pesanti che la prescrizione, se ben ricordo, era ventennale.

Ebbene, questo Stato, che non è in grado di processare mille persone contemporaneamente, riuscì a far terminare il procedimento con la prescrizione prima ancora che si svolgesse il primo grado di giudizio per tutti i mille imputati laici; i pochi parlamentari, invece, non appena divennero «*ex*», furono processati e condannati, poiché nei loro confronti non aveva potuto spirare il termine della prescrizione, in quanto sospeso dalla richiesta di autorizzazione a procedere, autorizzazione non concessa per diverse legislature.

Questi sono casi che dovrebbero far meditare, ma soprattutto dovrebbero indurre a considerare la *mala gestio* che è stata operata nell'applicazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere. In sostanza, abbiamo assistito ad una tutela del parlamentare anche in base al «colore», una tutela diversa a seconda che facesse parte della «mangioranza» (come dico io, con la «n» e non con la «g»), dell'opposizione o della minoranza. Io tengo sempre a distinguere i diversi concetti: la minoranza è solo una questione numerica, l'opposizione è un fatto qualitativo che dipende dal tipo di battaglia svolta all'interno dell'Assemblea e la «mangioranza» è un concetto numerico che dipende, spesso, anche dal tipo di politica che si fa (chi appartiene a quest'ultima qualche volta, finisce anche, ma purtroppo raramente, con le manette ai polsi).

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

In un quadro di questo genere una riforma è indispensabile, anzi, probabilmente siamo già in ritardo su tale terreno; ancora una volta devo sottolineare che aveva ragione Dante quando parlava delle leggi esistenti riferendosi non tanto alle leggi stesse quanto a chi poneva mano alle medesime. Forse oggi diventa ancor più interessante analizzare il concetto che il grande Dante esprime in quei suoi celebri versi non tanto, appunto, con riferimento a chi pone mano alle leggi, quanto all'intento che è alla base di tale attività.

In questi giorni ho capito per la prima volta una frase che mi aveva fatto sempre inorridire: sfortunato, disgraziato quel paese che ha bisogno di eroi. La mia educazione, ricevuta da una famiglia di tradizione combattentistica, avanguardista e volontaria, mi aveva sempre fatto inorridire — ripeto — di fronte ad una frase del genere; oggi, invece, ne ho capito il significato. Nel mondo di oggi, nell'Italia di oggi, nella patria del diritto (tante volte definita giustamente la tomba della giustizia) un magistrato corretto, serio e bravo (mi vanto di conoscerlo personalmente da anni; le prime avvisaglie della sua bravura risalgono all'inchiesta sullo scandalo per le carceri d'oro, che fu sottoposta alla Commissione inquirente di cui facevo parte), che compie il suo dovere con serietà ed abnegazione (come dovrebbe fare qualsiasi giudice), viene considerato un eroe. È disgraziato questo paese che deve considerare un magistrato, pur bravissimo e coraggioso (ma un magistrato deve essere tale), un eroe!

E mi fa orrore che gli altri suoi mille e più colleghi, per tanti anni, abbiano tenuto ben chiuso il coperchio sotto il quale bolliva quel pentolone che al povero Pantalone costa qualche decina di miliardi ogni anno. Tutto questo si nota ancora di più quando ci si trova di fronte a situazioni che comportano privilegi, soprattutto nella distorta visione ed applicazione, cui siamo di fronte, da tanti anni, da parte delle Giunte di Camera e Senato, dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione.

Credo che la riforma sia necessaria, poiché non ci si può fidare del modo di gestione dell'istituto, la proposta di cambiamento,

infatti, è stata presentata sulla scorta e per la scelta dell'opinione pubblica, ma ancora una volta senza discernimento. Sono stato colto da un sentimento di orrore quando qualche giorno fa, nella Commissione speciale per la modifica dell'articolo 68 della Costituzione, ho sentito un collega, che veniva dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere, considerare una grande vittoria il fatto che per la prima volta, mutando la giurisprudenza della Giunta, si erano concesse autorizzazioni a procedere per reati di diffamazione a mezzo stampa addebitati ai parlamentari. Evidentemente, quel collega è molto giovane o di memoria molto corta, perché io ricordo le numerose autorizzazioni a procedere concesse nei confronti di colleghi del mio gruppo parlamentare. Rammento, ad esempio, il povero Zanfagna, il cui caso fu persino clamoroso; l'autorizzazione nei suoi confronti fu data tanti anni fa, perché Zanfagna è stato mio collega nella VI legislatura. Non si può quindi parlare di mutamento, ma semmai di adeguamento a quello che da tempo era stato fatto nei confronti dei fascisti, o ritenuti tali, dizione cara alle radiose giornate delle mie parti, le cosiddette giornate di toglattiana memoria.

Siamo quindi, ancora una volta, di fronte ad una risposta acefala. Abbiamo mutato giurisprudenza, si dice. No, non è questione di mutare giurisprudenza; si tratta di vedere, caso per caso, se sussista il *fumus persecutionis*. Non si tratta quindi — ripeto — di un mutamento di giurisprudenza, bensì di un mutamento di politica. Perché la gestione delle autorizzazioni a procedere è sempre stata fatta sulla base di indicazioni, indirizzi, interessi, valutazioni politici, non già della ricerca dell'esistenza o meno di quel *fumus persecutionis* che dovrebbe essere invece la chiave di volta per stabilire se, in un determinato caso, si debba mantenere la sospensione dell'azione penale (perché di questo trattasi, quando qualcuno è eletto parlamentare, in riferimento all'azione penale nei suoi confronti) o se invece si debba dire al magistrato di procedere pure perché, essendo l'azione corretta, almeno formalmente, non risultando *fumus persecutionis*, il cittadino parlamentare deve considerarsi, puramente e semplicemente, cittadino. L'immunità

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

parlamentare di cui al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, vale a dire l'improcedibilità dell'azione penale senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene il parlamentare in questione (che poi immunità, appunto, non è) è infatti una garanzia del *plenum* dell'Assemblea, non del cittadino parlamentare.

Quelle proposte che oggi vorrebbero personalizzare e soggettivare l'eventuale ostacolo dell'autorizzazione parlamentare partono quindi da una logica che è quant'altre mai contraria al fondamento e alla serietà dell'istituto e che vorrebbe ammantare ancora una volta di sciocca ipocrisia la modifica piuttosto gattopardesca dello stesso. Perché poi, ancora una volta, chi avrà presentato l'istanza sarà appoggiato se appartenente alla «mangioranza», mentre è inutile che formuli l'istanza chi non ne fa parte, perché così vanno le cose in questo mondo e, soprattutto, in questo Parlamento.

Io sono portatore, signor Presidente, di una modestissima proposta, che definisco tale, non per falsa modestia da parte mia, ma perché mi rendo conto di aver affrontato un tema che giurisprudenza e dottrina non hanno ancora risolto. Mi si può obiettare: e allora cosa vuoi risolvere tu, vecchio montanaro? E infatti fui molto criticato quando ne parlai la prima volta, perché mi si disse, appunto: «Non hanno risolto la questione la dottrina e la giurisprudenza, come presuntuosamente puoi farlo tu?». Io ritengo, per la verità, che questo dovrebbe essere il luogo dove con decisione, con volontà, con determinazione si risolvono i problemi che dottrina e giurisprudenza non hanno mai potuto risolvere. Qui, infatti, se si decide che una cosa è, la cosa è, perché questo è il significato della legge.

Ma siccome si vuol sempre fare una commistione tra cultura e attività legislativa (e abbiamo esempi anche piuttosto clamorosi al riguardo), ecco che per tanto tempo non si è affrontato il problema del cosiddetto delitto politico e del cosiddetto delitto comune e della differenza tra i due. È evidente, infatti, che l'unica forma di tutela che si può dare a chi fa politica — e ai massimi livelli, vista la sanzione elettorale e popolare ottenuta da colui che entra in queste aule —

deve riguardare soltanto l'attività politica stessa.

Se uno ruba, se commette concussione, malversazione, peculato, non si può adottare la vecchia distinzione del codice penale fascista, che prevedeva che il delitto politico fosse quello che aveva un movente politico. Altrimenti, Giunte per le autorizzazioni a procedere di queste «mangioranze» fanno passare per movente politico il fatto che si sia finanziato il partito di appartenenza, dimenticando che il denaro pubblico è di tutti mentre il partito — già per il nome che ha — è di pochi e, comunque, non di tutti.

Sicché, indubbiamente, è ripugnante che si possa avere anche la semplice tentazione che ebbe, in occasione del famoso scandalo delle banane, un grandissimo professore, il quale io credo che nel momento in cui sostenne quelle idee perse il valore dei suoi titoli accademici. Egli disse infatti che chi ruba per il partito non commette reato, ma è anzi un benefattore dell'umanità o quasi. Non dirò il suo nome, perché non vorrei pronunciare parolacce in aula. Non nominerò pertanto il giurista che ha avuto per primo quell'idea. Poi lo hanno seguito tanti altri, anche politici; qualcuno ha addirittura detto: facciamo una legge che legittimi la tangente, così siamo a posto tutti e buona notte al secchio... Ci si arriverà e vedremo come!

Certo, tutto ciò non ha senso. Io sono stato educato in un certo modo: quando il mio povero papà era preside, diceva di essere preside della provincia di Piacenza. In quest'aula, invece, ho sentito soltanto parlare del «mio» ministero, del «mio» sottosegretariato: mio, mio, mio! Ecco, la differenza è tutta lì! Se è di cultura o di ignoranza, non lo so, certo è tutta lì! La cosa di tutti, per la quale vi è il massimo rispetto, una volta che è entrata sotto la «mia» gestione, diventa «mia», per qualcun altro, per la «mangioranza», per coloro che concepiscono l'attività politica solo come mezzo per acquistare potere.

E questo non lo denuncio solo io, lo faceva già un certo don Sturzo. Io sono un raccoglitore di libri vecchi, brutti, dimenticati, che si trovano ogni tanto sulle bancarelle. L'altro giorno ne ho scoperto uno che fu

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

finito di stampare nel marzo 1962: ad una certa pagina riporta uno scritto di don Sturzo pubblicato sul *Tempo* di Milano il 31 luglio 1949. Qualcuno lo aveva definito il «pretonzolo siciliano» e, d'altra parte, la sua attività non era apprezzata neanche dalla Chiesa: voi sapete che, quando un prete si dà alla politica, non può essere neppure beatificato, salvo che anche al riguardo non cambi la giurisprudenza...

In quell'articolo don Sturzo faceva una filippica e se la prendeva con la Federconsorzi (era il 1949): «Nessuna meraviglia, nel clima attuale, se deputati o senatori saranno eletti a presidenti dei consorzi provinciali e della federazione nazionale. Lo Stato dovrà affidare centinaia di miliardi ad enti diretti dai parlamentari. Trent'anni fa questa era considerata una mostruosità morale e giuridica. Oggi sembra cosa normale e senza importanza. Peggior vendetta non poteva davvero ideare il fascismo contro i suoi avversari che quella di vedere inoculato al postfascismo il *virus* della sete di potere, di guadagni, del cumulo dei posti lucrativi e di autorità, del continuo accentramento dell'economia privata nello Stato, della moltiplicazione degli enti parastatali e della confusione tra amministrazione pubblica, semipubblica e privata». Non è Carlo Tassi che parla, è don Sturzo, nel 1949!

In questo quadro, la gestione delle autorizzazioni a procedere è stata purtroppo grande gendarme, e non per colpire chi avrebbe dovuto essere colpito. Non già perché chi più in alto sale di più deve rispondere, poiché vi è chi dopo cinquant'anni, pur avendo comandato l'Italia, ha figli che a settant'anni ancora lavorano per mantenersi; ma vi è anche chi, invece, con qualche anno di attività ministeriale — senza neppure avere otto ministeri *ad interim* — è riuscito a raggranellare una fortuna valutata qualche migliaio di miliardi. Gli esempi ci sono e li faremo quando sarà il momento!

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Tassi, ma vorrei avvertirla che il tempo a sua disposizione è esaurito.

CARLO TASSI. Ha fatto bene ad avvertir-

mi, signor Presidente, ma dovrei disporre di mezz'ora per svolgere il mio intervento.

PRESIDENTE. Onorevole Tassi, abbiamo già affrontato ieri tale questione. I gruppi hanno un tempo contingentato: a lei spettano venti minuti come del resto al collega del suo gruppo che interverrà successivamente.

CARLO TASSI. Mi scusi, signor Presidente, pensavo di disporre di 30 minuti. Mi avvio subito alla conclusione.

Ritengo che in un clima del genere l'istituto dell'autorizzazione a procedere, di cui al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, non possa che essere eliminato perché nulla ci garantisce che la nuova gestione sarà diversa dalla vecchia.

D'altra parte, signor Presidente, il fatto che, mentre si sta svolgendo una discussione così importante, siano presenti in aula soltanto il relatore, il sottosegretario — che ringraziamo perché è di fresca nomina e le porgiamo i nostri auguri perché è del gentil sesso —, un deputato del gruppo di rifondazione comunista, un deputato democristiano e l'oratore, non garantisce che l'undicesima legislatura e la Camera venuta fuori dalle elezioni del 5-6 aprile siano diverse dalle precedenti. Allora se non sono diverse dalle altre nella composizione e nel comportamento, non potranno esserlo neppure per quanto riguarda la concessione delle autorizzazioni a procedere, istituto che reputo pertanto vada eliminato.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Sgarbi. Poiché non è presente s'intenda vi abbia rinunciato.

CARLO TASSI. Non è possibile, Presidente, Sgarbi è sempre presente!

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

MARIO BRUNETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, si discute molto fuori da quest'aula dell'immunità parlamentare poi-

ché nella coscienza collettiva sono presenti rilevanti motivi di malcontento e di rifiuto dei privilegi e delle impunità, degli insabbiamenti e delle solidarietà di gruppo per politici corrotti che ormai dilagano nella nostra società. Questa può essere, dunque, l'occasione per dare risposta a tali insofferenze, partendo, appunto, dalla discussione su un istituto che, per essere condotto nell'alveo della Costituzione, necessita, proprio per l'uso che sinora se ne è fatto, di riforme importanti sulle quali le forze politiche devono esprimersi con chiarezza e con chiarezza assumersi le proprie responsabilità.

Il gruppo di rifondazione comunista ha precisato la propria decisione in Commissione ed in Assemblea, ed io intendo portare qualche ulteriore argomento di riflessione. Per noi non è in discussione l'ispirazione originaria dello strumento dell'insindacabilità e dell'immunità parlamentare, nell'esercizio del proprio mandato: questo strumento è funzionale a quell'esercizio ed ha una radice storica e politica precisa che lo inquadra, per l'appunto, quale istituto positivo di tutela delle opposizioni e a difesa dell'indipendenza di giudizio del parlamentare.

Oggi, con il vento di destra che spira sull'Italia e che sprigiona già velleità neosquadriste, i cui segni riscontriamo anche in questi giorni, riaffermare la difesa dell'autonomia del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni significa respingere ogni vocazione normalizzatrice.

Il problema che sta davanti a noi, quindi, è rappresentato non tanto dalla necessità di mettere in discussione questo principio, — che, anzi, va difeso ed esaltato — quanto invece dalla scorretta applicazione dell'istituto dell'immunità parlamentare, che è stato arbitrariamente utilizzato per sottrarre spesso alla giustizia chi si era reso responsabile di reati gravi, al di fuori di ogni contesto di funzione parlamentare, creando nell'opinione pubblica e nel senso comune della gente la convinzione che al parlamentare è concesso il privilegio di agire al di sopra e contro le leggi.

Per tali ragioni ci siamo posti sin dall'inizio un doppio compito: quello di salvaguardare le prerogative inerenti all'esercizio delle funzioni parlamentari e quello di dare un

forte segnale politico all'opinione pubblica, bloccando lo spregiudicato e distorto uso delle immunità che sinora si è fatto. A tal fine ci prefiggiamo di modificare la procedura delle autorizzazioni a procedere nella formulazione del terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, ribaltandone il meccanismo. In base alla nostra proposta deve essere lasciata al Parlamento la possibilità di attivarsi, qualora ne ravvisi l'opportunità; in secondo luogo, sino al momento del rinvio a giudizio, non è necessario richiedere l'autorizzazione a procedere; in terzo luogo, infine, l'autorizzazione deve invece essere richiesta per procedere all'arresto.

Fatto sta che questo nostro orientamento, sul quale pareva convergessero ampi settori delle forze politiche, è stato stravolto nell'ultima seduta della Commissione quando il quadripartito, con la complicità della lega nord, ha fatto rientrare dalla finestra quell'autorizzazione a procedere per qualsiasi reato che si voleva far uscire dalla porta. I buoni propositi aleggiati per tutto il periodo di lavoro della Commissione speciale sono così svaniti nelle nebbie del quadripartito.

Il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione nella formulazione che viene sottoposta a quest'aula, infatti, finisce per essere peggiore del male che vuole superare nel momento in cui stabilisce che la Camera, informata immediatamente dell'intenzione dell'autorità giudiziaria di avviare un procedimento, per qualsiasi reato, può chiederne la sospensione. Praticamente è una reintroduzione dell'immunità.

A questo proposito desidero svolgere due riflessioni che a noi sembrano importanti. Innanzitutto, mi chiedo cosa possa significare nel Mezzogiorno il mantenimento del meccanismo dell'autorizzazione a procedere per tutti i reati se non una difesa del sistema di potere illegale dominante nel sud. La situazione meridionale, signor Presidente, sta giungendo ai limiti di non ritorno: un blocco sociale che lega saldamente mafia, politica e affarismo è diventato la vera costituzione materiale del sud, e non solo soffoca la democrazia, ma sta portando alla rottura del patto nazionale su cui si regge il nostro paese.

Il fattore di drammaticità con riferimento

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

al quale noi lanciamo l'allarme è che, anche a causa di un forte vuoto di opposizione, si è andata allargando sempre più una legittimazione delle appartenenze mafiose, che si è sovrapposta allo stesso potere di quella partitocrazia che ha lottizzato e degradato gli apparati amministrativi e pubblici. In questi anni, infatti, alla classica clientela politica in cui il singolo veniva legato al politico o al partito di Governo in uno stretto rapporto di scambio di favori, si è andato sostituendo un rapporto di appartenenza mafioso-delinquenziale che si caratterizza come unico vero modo di integrazione. È questo tipo di appartenenza che è andato legittimandosi nell'ordine economico ed in quello politico e istituzionale, diventando egemone nel sistema di potere che ha messo in crisi ogni forma di democrazia.

La classe politica locale e di Governo — e quindi anche i parlamentari della maggioranza — si è assegnata il compito di realizzare un equilibrio tra il sistema illegale e la società; ciò ha reso dipendenti mercato e società civile, attraverso l'uso del potere istituzionale per ottenere legittimazione, e l'oggetto di scambio sono diventati il voto e la gestione diretta del potere attraverso una diffusa illegalità giuridica, che è diventata una prassi affermatasi anche nella coscienza diffusa.

In questo meccanismo, l'illegalità si verifica dentro le strutture dello Stato e si diffonde nella società e nell'economia, così che le strutture statali, le regioni, le province, gli enti locali e sub-comunali, gli enti che erogano la spesa pubblica, le banche, la miriade di enti attraverso cui fluisce la spesa pubblica, vengono inglobati nel rapporto di appartenenza che diviene oggetto dello scambio e che si salda con esso. Punti emblematici di questa saldatura e della crisi della democrazia, signor Presidente, sono le città meridionali, nelle quali, più che altrove, si fonde e si caratterizza il sistema di potere illegale: città diventate coaguli imbarbariti nei comportamenti, impauriti dalla violenza e dalla sopraffazione, alveari umani in cui l'intervento pubblico regola gran parte delle relazioni sociali e politiche, la governabilità amministrativa e la riproduzione del consenso,

cioè i voti e gli uomini da mandare in Parlamento, che sono quindi espressione e continuazione di questo tipo di struttura.

In tale situazione, diventa davvero una giaculatoria senza senso la disputa tra chi vuole più Stato e chi ne vuole meno, ove si pensi che il problema fondamentale è rappresentato dalla presenza nel sud di un altro Stato, all'interno del quale il rapporto mafia-politica è diventato «macchina» che organizza e gestisce gli affari, collegando il potere politico con quello istituzionale, all'interno del quale le leggi nazionali e regionali, i piani annuali, triennali o quinquennali, a livello statale, regionale, provinciale, locale o sub-comunale, tutto, insomma, si trasforma in uno strumento infernale al servizio di chi — privati, tecnici, partiti, correnti, delinquenti — organizza il meccanismo del malaffare. Ne consegue che proprio il malaffare e la diffusa illegalità divengono parte integrante del meccanismo di dominio, il cui salto di qualità sta nell'aver coinvolto le risorse finanziarie in normative cosiddette finalizzate, normative formalmente emanate per combattere l'assistenzialismo ma che, in realtà, hanno trasformato la composizione dell'appartenenza politica mafiosa, stratificando i comitati di affari entro cui sono organici e funzionali i beneficiari dei voti mafiosi.

In questo contesto, la permanenza dell'immunità parlamentare, comunque camuffata, proprio perché investe questo aspetto della vita dei parlamentari che non ha nulla a che fare con le prerogative istituzionali, impedisce di squarciare il muro dell'illegalità. Perciò, per noi diventa indispensabile riaffermare che in tutta la fase preliminare dell'indagine e fino al rinvio a giudizio, non è necessaria nessuna autorizzazione a procedere.

Per altro verso — ed è questo il secondo elemento di riflessione che vorrei sottoporre alla sua attenzione — ci chiediamo (anzi, chiediamoci insieme) cosa possa significare in concreto l'autorizzazione a procedere, in riferimento ad una situazione come quella emersa a Milano, se non il tentativo di impedire alla giustizia di andare fino in fondo nello svelare l'altro volto del sistema illegale, rispetto a quello del Mezzogiorno,

che sta unificando — questo sì! — tutto il nostro paese.

Abbiamo la sensazione che il tentativo di mantenere in piedi, pur se in maniera camuffata, il meccanismo dell'immunità per qualsiasi tipo di reato (in Commissione il gruppo del PSI si è reso attivo sollecitatore a tale riguardo, trovando poi nella decisione del quadripartito la conseguente saldatura) sia funzionale a questa logica e la permanenza dell'autorizzazione appare come una turpitudine nei confronti dell'opinione pubblica che crea ulteriore discredito a tutto il Parlamento.

Rifondazione comunista ritiene, al contrario, che questa logica vada ribaltata, convinta com'è che, per lanciare un nuovo messaggio di civiltà e di difesa della democrazia, sia indispensabile al sud spezzare il potere che salda in un unico blocco mafia, politica ed affari, togliendo qualsiasi copertura ad eventuali politici che, anche in Parlamento, possano essere espressione di questo perverso rapporto e, al nord ed in tutto il paese, impedire il consolidarsi di un sistema illegale gestito con il ricatto da un ceto politico che ha ridotto i partiti a consorterie e *lobbies* di affari.

L'onorevole Craxi, in quest'aula, ha respinto qualsiasi possibilità che un siffatto sistema illegale possa essere incriminato e, anzi, inviando messaggi oscuri e minacciosi ai comprimari partiti coinvolti negli scandali di Milano, ha teorizzato una superiore ragione di Stato che giustificerebbe tangenti e corruzione politica, attraverso cui — in buona sostanza — si alimenta e si autoconserva un ceto politico che fa bella mostra di sé con lo spettacolo di ruberie e di degrado morale che le vicende di Milano e dintorni hanno appena iniziato a mettere in luce.

Cosicché, sovrapponendo ragioni di Stato e interessi delle consorterie politiche, in una inaspettata esaltazione del teorema brezneviano, si chiede di non criminalizzare lo Stato e, dunque, di garantire immunità ai malfattori.

Questo è, a nostro avviso, il modo per celebrare le esequie della democrazia rappresentativa. Noi crediamo invece che sia necessario inviare segnali di novità al paese, dando risposte a forti esigenze di moralizza-

zione, di rifondazione vera e propria della politica, reimpostando lo stesso problema della immunità parlamentare, anche sulla base del principio di uguaglianza; tale principio non può rimanere un concetto descrittivo, ma deve diventare un dato concreto e caratterizzante, che può essere realizzato soltanto se si eliminano privilegi e si ristabilisce una uguaglianza di diritti tra i cittadini.

Il modo in cui si deciderà sulla immunità parlamentare in quest'occasione costituisce uno spartiacque: si tratta di capire, cioè, se si intenda garantire con odiosi privilegi un ceto politico che sta facendo sprofondare il nostro paese nel melmoso mare della corruzione e della illegalità o se, invece, intendiamo inviare alla società italiana un messaggio che riattivi la speranza.

Ecco, rifondazione comunista si batte su questa sponda (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pinza.

Poiché non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

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

MAURO PAISSAN. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il tema della immunità parlamentare è stato ed è tuttora oggetto di dibattiti nel paese, sulla stampa, in televisione, tra i giuristi e all'interno delle singole forze politiche.

A quasi tutti noi è capitato di prendere la parola su tale argomento nelle varie sedi parlamentari. Da ciò deriva una sensazione di ripetitività di questa discussione generale sulla modifica dell'immunità parlamentare che, in larga misura, costituisce una replica di quella già svolta nella Commissione speciale presieduta dal collega Gitti e costituita su iniziativa (iniziativa lodevole) dell'allora Presidente della Camera, Oscar Luigi Scalfaro. Ricordo che di quel dibattito in Commissione è stato redatto un resoconto stenografico che è a disposizione dei colleghi. Si prova pertanto un certo disagio nell'affrontare in una così breve distanza di tempo gli stessi argomenti e le stesse proposte. È come

se un giornalista (tale riferimento professionale non è da parte mia ovviamente casuale) si trovasse nella costrizione di dover scrivere per più giorni consecutivi sullo stesso fatto di cronaca lo stesso articolo. In questo senso, credo che anche la tecnica del parafrasare mostrerebbe alla fine la corda.

Ciononostante, mi sottoporro a questa sorta di afflizione per testimoniare agli atti la nostra posizione politica e per offrire — se possibile — qualche riflessione ai colleghi che così cortesemente volessero mostrare attenzione a ciò che dirò.

Ci troviamo nella necessità — sottolineo, nella necessità — di por mano ad una radicale revisione dell'articolo 68 della Costituzione, cioè dell'istituto dell'immunità parlamentare in esso previsto. Ci troviamo in tale necessità sull'onda di tre fatti specifici.

Il primo: l'uso abnorme ed arbitrario che è stato fatto fino ad oggi dell'autorizzazione a procedere. Si è registrata infatti una bassa percentuale di accoglimento delle richieste presentate dalla magistratura. Dalla documentazione fornitami dagli uffici risulta che nella scorsa lettura sono state accolte 31 richieste di autorizzazione a procedere su 256 domande presentate dalla magistratura. Vi sono stati molti rinvii e molte mancate deliberazioni, anche per ipotesi di reato che spesso nulla avevano a che vedere né con l'esercizio delle funzioni parlamentari, né con l'attività politica, né con lo *status* di parlamentare.

Il secondo fatto è l'esplosione recente degli scandali che hanno coinvolto amministratori pubblici, imprenditori, dirigenti politici e, tra essi, non pochi parlamentari.

Il terzo fatto è il voto del 5 aprile, con tutta la sua carica di ripulsa nei confronti di un andazzo dell'amministrazione pubblica e della tradizionale attività politica, di cui non si tollera più il carattere separato, talvolta torbido, e talvolta — come si va dimostrando — anche illegale.

La miscela di questi tre fatti ha prodotto un diffusissimo giudizio di intollerabilità dell'immunità parlamentare, la quale, da giustificato e secondo me giusto presidio dell'autonomia e dell'indipendenza dell'eletto dal popolo, è finita con l'apparire e il diven-

tare strumento di autotutela corporativa, di intollerabile privilegio, di copertura di un'amplicissima gamma di reati, che tali più non diventavano solo perchè a compierli erano parlamentari che potevano nascondersi dietro l'autorizzazione a procedere non concessa.

Questo pensa l'opinione pubblica; ma così — con tutta evidenza — è nella realtà. Se io non avessi questo convincimento non richiamerei certo il senso diffuso e comune, «quello che dice la gente». La gente infatti dice e pensa spesso cose sbagliate; il senso comune spesso è un pessimo sentire; quel che pensa l'opinione pubblica è spesso quel che le fanno sentire alcuni *opinion makers*: basti pensare a cosa direbbe la gente se sottoponestimo a referendum la questione della pena di morte.

Non mi nascondo dunque dietro facili e semplicistici riferimenti demagogici ad un presunto senso comune. Nel nostro fare politica, dobbiamo anche filtrare e valutare i sentimenti che attraversano o investono il paese, i quali possono essere di volta in volta giusti, sbagliati, infondati, emotivi, forcaioli, razionali, e così via. In questo caso, per quanto riguarda la materia che stiamo discutendo, l'avversione diffusa verso una concezione corporativa e pregiudizialmente autoassolutoria dell'istituto dell'immunità appare secondo me più che motivata, più che fondata più che giustificata. Essa ci chiama al dovere di rivedere il testo della Costituzione nel senso dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, e ciò anche per una forma di autodifesa e di tutela della dignità del Parlamento e dei parlamentari.

È infatti motivo di discredito per ognuno di noi — come abbiamo detto nella relazione scritta che accompagna la nostra proposta di legge — il solo dubbio che chi viene eletto al Parlamento possa agire impunemente al di sopra ed al di fuori delle leggi perchè può sempre contrattare politicamente con i propri colleghi la sottrazione o la fuga di fronte alle esigenze della giustizia.

Non ho difficoltà a dire che se il Parlamento, nelle legislature e negli anni precedenti, avesse adottato la prassi seguita dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere e poi dall'Assemblea in queste prime settimane della

nuova legislatura, decadrebbe in buona misura l'esigenza di un intervento di riforma dell'articolo 68 della Costituzione.

In queste settimane abbiamo concesso praticamente tutte le autorizzazioni a procedere richieste, tranne quelle strettamente inerenti all'esercizio delle funzioni parlamentari. Le relative determinazioni sono state assunte dopo un esame sull'esistenza di eventuali intenti persecutori. Un ottimo lavoro, secondo me; di esso bisogna dare atto alla Giunta per le autorizzazioni a procedere. Facendo io parte della Giunta, sto formulando — se non si è capito — una sorta di autoapprezzamento!

A parte le battute, è davvero così. Tuttavia, io non mi fido. Noi non ci fidiamo, non possiamo e non dobbiamo fidarci della permanenza di questa prassi. Infatti questa nuova prassi, insieme più rigorosa ed accettabile, sicuramente più coerente all'ispirazione e alle finalità originarie dell'istituto dell'immunità, è figlia di un clima politico per il quale oggi sono appuntati su di noi e sul Parlamento, in modo ossessivo, gli occhi del paese. Ma sono certo che a pensar male su questi argomenti — Andreotti *docet* — non si fa peccato: la ruota tornerebbe a girare nel vecchio, solito senso — autorizzazioni negate o non discusse — appena la pressione dell'opinione pubblica si dovesse allentare o appena la maggioranza politica, attualmente così traballante, dovesse rafforzarsi.

Perciò, anche alla luce della lodevole nuova prassi adottata dalla Giunta in queste settimane, è comunque necessario un intervento di riforma dell'articolo 68.

La proposta, già illustrata in Commissione, del gruppo del verdi è semplice e radicale. Della semplicità e della radicalità ha anche il pregio — come spesso accade per le soluzioni in apparenza estremiste — del realismo e della praticabilità. Noi sosteniamo l'abolizione dell'autorizzazione a procedere — con la possibilità per il parlamentare di essere perseguito per ogni tipo di reato senza autorizzazione — ed il mantenimento, se possibile il rafforzamento, della prerogativa dell'insindacabilità prevista dal primo comma dell'attuale articolo 68 per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio della

funzione parlamentare. Infine, siamo per il mantenimento dell'autorizzazione per l'arresto, cioè per le misure restrittive della libertà personale.

Ci sembra, lo ripetiamo, una soluzione semplice, radicale e realistica. La riproponiamo qui rispetto ad ipotesi di ritocchi e di interventi che ci lasciano fortemente insoddisfatti.

La Commissione speciale ha invece licenziato a maggioranza un testo, illustrato in questa sede dall'onorevole Casini, che lascia le cose a metà. Noi concordiamo sostanzialmente sulle soluzioni individuate per quanto riguarda il primo ed il secondo comma, con una riserva che esporrò in seguito.

In relazione al primo comma, è giusto confermare l'insindacabilità per tutti gli atti concernenti l'esercizio delle funzioni parlamentari. È stato opportuno rendere la formulazione tale da estendere senza riserve l'insindacabilità — come ha sottolineato il relatore — al piano amministrativo e civile, oltre che a quello penale. Si va infatti diffondendo la prassi di citazioni per danni anche sul contenuto di interrogazioni, interpellanze ed interventi in Assemblea.

Per quanto attiene al secondo comma, ci pare giusta la conferma dell'istituto dell'autorizzazione per l'arresto e per le misure restrittive della libertà personale, tranne — come stabilito — nei casi di flagranza e di sentenza irrevocabile di condanna.

Nutro invece qualche perplessità — pur senza eccessivo scandalo — circa la conferma della necessità di un'autorizzazione per effettuare perquisizioni domiciliari e personali. Mi chiedo che senso abbia — il relatore l'ha detto ripetutamente in sede di Commissione, anche, anche in base alla sua esperienza di magistrato — autorizzare una perquisizione con tre mesi o più di preavviso. Tanto è infatti il tempo che impiegherebbe la Camera a deliberare, e in questo tempo chiunque potrebbe occultare o distruggere qualsiasi fonte di prova.

Se si intendeva sostenere una intangibilità fisica del parlamentare, tanto valeva affermarla in quanto tale, esplicitamente, senza ricorrere a questa ipocrisia. Si tratta di una norma che a me pare inutile, e che per di più finisce con il diventare anche dannosa in termini di immagine. Essa non produrrà

alcun effetto pratico, traducendosi in un effetto annuncio gratuito e, per l'appunto, dannoso: l'annuncio di un privilegio che non comporta alcuna utilità né per il magistrato, che non troverà più nulla nella perquisizione, né per il parlamentare, che sarà sempre sospettato di avere nel frattempo occultato ciò che i magistrati intendevano cercare.

Ma i problemi seri, veri, riguardano invece il terzo comma del testo della Commissione, di cui noi chiediamo la cancellazione. A noi andrebbe bene un articolo 68 che si limitasse ai primi due commi, anche nella formulazione proposta dalla Commissione.

Riguardo al terzo comma dell'articolo 68, non siamo tanto sciocchi o settari da non voler ammettere che rappresenta un passo in avanti il passaggio dall'attuale autorizzazione, necessaria per avviare ogni procedimento, al potere di sospensione del procedimento stesso, che nel frattempo potrebbe comunque avviarsi. Questa è la proposta del relatore per la maggioranza. Tuttavia secondo noi si tratta di una novità assai parziale, ulteriormente depressa dalla possibilità di sospendere il giudizio fin dall'inizio delle indagini. E la questione del tempo è rilevante anche per definire il nostro comportamento al momento del voto finale.

Se abbiamo tutelato il parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni di fronte all'eventualità dell'arresto, per il resto egli secondo noi può essere sottoposto senza limiti a ogni altro tipo di procedimento. Lo dico sulla base di una posizione politica che non ci ha mai portato a esprimere fiducia critica verso la magistratura. Stavo per dire «la corporazione dei magistrati», e non è un *lapsus* casuale, perché spesso la magistratura è arroccata su posizioni corporative. Talvolta è portata a funzioni di supplenza e di protagonismo politico fuori luogo e fuori ruolo, ed è anche poco rispettosa del diritto all'immagine e alla personalità degli indagati e degli imputati.

Ma la difesa rappresentata dalla necessità dell'autorizzazione per procedere all'arresto ci pare sufficiente a tutelare l'interesse dell'istituzione parlamentare. Il filtro per l'arresto è decisivo, anche in previsione — e non è fantapolitica — di possibili strette autoritarie e di un uso gravemente distorto dell'azione giudiziaria.

Questo filtro secondo noi è decisivo anche per fasi non eccezionali, non straordinarie della vita democratica, perché la composizione politica del Parlamento eletto dal popolo è un bene da salvaguardare con grande attenzione, anche se senza alcuna concessione allo spirito di casta. Questa tutela, questa difesa io reputo essenziale, decisiva e però anche sufficiente, una volta stabilita e rafforzata, come noi proponiamo, l'insindacabilità di tutto ciò che ha a che fare con l'esercizio delle funzioni parlamentari.

Infine, signor Presidente e colleghi deputati, voglio rivolgere un interrogativo — che più che altro è una curiosità — in particolare al relatore. Mi chiedo di chi sia figlia la proposta di legge licenziata dalla Commissione ed illustrata dal relatore Casini. Il testo è stato approvato in Commissione con i voti assai poco convinti del quadripartito — lei lo sa, onorevole relatore — e con l'astensione decisiva di due su tre commissari della lega nord. Il PSI — lo si evince leggendo le sue proposte di legge e gli emendamenti presentati — non è sostanzialmente d'accordo, avendo i suoi rappresentanti ripetutamente proposto non più che qualche modifica all'attuale istituto dell'autorizzazione a procedere. La lega nord, che ha tenuto quel comportamento in Commissione, mi sembra ondivaga tra declamazioni barricadiere, ripetute anche nel corso della presente discussione generale, e affermazioni politiche — mi riferisco all'intervista rilasciata dal deputato Bossi sabato a *l'Unità* — assai più realiste tendenti a non modificare le difese attuali. Bossi è forse fuori linea nell'ambito della lega? Oppure vi è una facciata di spirito barricadiere e demagogico e poi una pratica realista, che tende a non modificare molto rispetto alla normativa attuale?

Onorevole relatore, la proposta di legge da lei illustrata in quest'aula sembra essere priva di paternità e maternità, non essere sostenuta da una maggioranza politica reale. Mi chiedo allora con quale maggioranza politica verrà approvata, e come soprattutto si intenda superare la soglia della maggioranza assoluta dei componenti in seconda lettura — come è previsto dall'articolo 138 della Costituzione — o addirittura la soglia

dei due terzi che occorrono perché non sia possibile il referendum abrogativo.

Sono domande che rivolgo più come analista politico che come deputato. Sono questi che mi portano ad affermare che questo nostro lavoro, signor Presidente, l'attuale dibattito e le proposte avanzate finiranno col trovare degna ed esclusiva collocazione negli archivi del Parlamento.

Spero di sbagliarmi, ma prevedo che l'articolo 68, anche per le volontà politiche che ho testé richiamato, resterà ancora a lungo così com'è. (*Applausi dei deputati del gruppo dei verdi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Romeo. Poiché non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

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

MARIO BORGHEZIO. Signor Presidente, colleghi deputati, concluso il lavoro della Commissione speciale, ci siamo domandati se vi sia la certezza che il Parlamento stia procedendo nella direzione reclamata dai cittadini, dal bisogno di giustizia che esprime la società civile e — se consentite — dalla nostra coscienza di uomini onesti.

Un giurista insigne come il Presidente emerito della Corte costituzionale, Giovanni Conso, ci ha dato un'indicazione precisa affermando di ritenere che l'istituto, inquadrato in un certo sistema di vita politica, parlamentare e giudiziaria, non sia in grado di funzionare bene.

Il punto di riferimento su cui si incardina la posizione della lega nord, su questa come su tutte le questioni che attengono ai problemi politico-istituzionali, è uno solo: la concezione dello Stato di diritto, basato sul principio cardine dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sancito solennemente dall'articolo 3 della Costituzione, e dalla soggezione alla stessa sia di tutti gli organi costituzionali sia di tutti e di ciascuno dei loro membri.

Stato di diritto che ha poi un altro pilastro fondamentale nell'articolo 112 della Costitu-

zione, che recita: «Il pubblico ministero ha l'obbligo di promuovere l'azione penale».

Esaminata da questo punto di vista, si dimostra molto discutibile la garanzia assoluta che il comma 1 dell'articolo 68 della Costituzione esprime in ordine agli atti ricompresi nell'esplicazione delle funzioni parlamentari. L'ampia giurisprudenza sul tema conferma che questa tutela costituzionale è stata più volte applicata ad atti che, per quanto posti in essere all'interno della Camera o del Senato, assolutamente non possono venire ricompresi nell'ambito delle funzioni parlamentari: l'ingiuria, la gratuita diffamazione, la rissa e gli atti di violenza in genere, in ordine ai quali in tutta evidenza deve valere il comune principio della responsabilità.

Voglio semplicemente constatare che l'indebita estensione della garanzia istituita dal comma 1 dell'articolo 68 è molto al di là della *ratio* della previsione costituzionale. Rappresenta quindi, come ha osservato acutamente Zagrebelsky, una concezione dell'attività politica come affare professionale di pochi, che la esercitano come occupazione, per così dire, oggetto di monopolio, e che pertanto, più di tutti gli altri, devono essere garantiti nella possibilità di praticarla senza remore o intoppi.

Questa degenerazione ci porta al cuore del problema. Siamo di fronte alla manifestazione più chiara del rovesciamento della piramide operato dalla partitocrazia. È pur vero che sussistono norme penali suscettibili di rappresentare un ostacolo alla libera esplicazione ed espressione della partecipazione politica, ma questo non può né deve essere valido fondamento per una previsione di eccezionalità per la sola casta dei politici di professione.

L'atteggiamento che la gran parte delle forze politiche rappresentate in Parlamento sta assumendo dimostra molto nitidamente quale sia la causa della volontà di mantenere a tutti i costi in piedi questo arcaico istituto: la difesa corporata del monopolio del potere, al riparo da ogni ingerenza esterna. Né vale il ragionamento di chi cerca di nobilitare il famigerato articolo 68 facendolo passare come uno strumento, a difesa delle minoranze, quando si sa benissimo che a decidere

se concedere o meno l'autorizzazione sono in definitiva le maggioranze.

Vi sono due aspetti di patologia dell'attività del parlamentare che vanno esaminati per i loro effetti in ordine al regime dell'immunità: il rapporto con gli elettori ed il rapporto con il partito. Per quanto concerne il primo aspetto, mi pare non si debba trascurare l'eventualità che possano emergere casi concreti di organizzazioni criminali di stampo mafioso che giungano a condizionare e controllare, magari con il ricatto e l'intimidazione, l'elezione prima e il comportamento parlamentare poi di singoli, di gruppi o di correnti. La magistratura finora non ha ancora effettuato incursioni approfondite ed esaustive su questo terreno, ma può — e secondo noi dovrà — farlo al più presto.

Il secondo aspetto è quello relativo a comportamenti illeciti posti in essere dal parlamentare in nome o nell'interesse del partito, situazione purtroppo oggi più frequente e collegata al dilagante fenomeno del finanziamento nero dei partiti politici. Non può dimenticare, sul tema, il ragionamento svolto incredibilmente al Senato sul caso dell'INGIC dal senatore Bettiol, il quale affermò che questo affare non aveva rilevanza giuridica, che non doveva essere portato davanti all'autorità giudiziaria e quindi davanti al Senato per chiedere un'autorizzazione a procedere contro colleghi.

Occorre poi ricordare che in determinati enti di spesa o comunque titolari di poteri di decisione aventi conseguenze rilevanti in campo economico e finanziario, i partiti tendono a nominare come loro fiduciari parlamentari coperti dall'immunità. In queste fattispecie, che ultimamente si sono andate moltiplicando, la natura delle garanzie parlamentari è divenuta lo strumento giuridico atto ad assicurare l'irresponsabilità nella dirigenza politico-economica espressa dalla partitocrazia.

Ecco come le garanzie parlamentari vengono a trasformarsi in qualcosa di non previsto dalla Costituzione, e cioè in strumenti di interpretazione del diritto. E allora, è più che fondato il timore della lega nord che l'immunità parlamentare venga mantenuta per un fine di tutela verso l'azione corruttri-

ce di gruppi di potere e delle *lobbies* che esercitano influenze, pressioni o ricatti sui parlamentari, o dei partiti politici che operano ormai vistosamente fuori dalla previsione costituzionale.

Per questo motivo il mantenimento dell'immunità parlamentare è pericolosamente funzionale ad una evidente distorsione della rappresentanza politica, su cui la lega nord vuole intervenire chirurgicamente.

Noi siamo del tutto abolizionisti: sia detto con chiarezza a quanti hanno espresso critiche negli ultimi giorni, in quest'aula, nei nostri confronti, accusandoci di assumere posizioni ondivaghe. Siamo per l'abrogazione assoluta di tutti i commi del famigerato articolo 68 della Costituzione, anche per il fatto che il soggetto reale dell'immunità non è più il parlamentare, ma il partito politico di appartenenza.

Ci troviamo nell'ambito di una delle zone più grige del diritto costituzionale, in un'area di confine tra il diritto e la politica; il guaio è che oggi, con un tasso così elevato di inquinamento da malaffare della politica, non si può più consentire che tale delicata materia sia regolata, come dovrebbe essere in teoria, con *esprit de finesse*. È necessario un muro, altro che zona grigia! La lega vuole costruire un muro che separi ben chiaramente le ragioni della giustizia da quelle della politica dei partiti. L'abuso indecente dell'immunità che il regime dei partiti ha praticato finora e l'uso che, presumibilmente, vorrebbe continuare a farne ancora contrastano, in maniera inconciliabile, con le necessità etiche della collettività, nel cui soddisfacimento si concreta la funzione primaria del diritto.

La casistica dei dinieghi a raffica delle autorizzazioni a procedere è complessivamente molto vasta e un'analisi compiuta di essa può dare contezza certa dell'entità delle violazioni che la cupola partitica ha operato nei confronti dell'integrità delle competenze dell'autorità giudiziaria. Ma l'aspetto più inquietante e più grave che ha assunto in passato la gestione dell'istituto consiste nel mancato esame delle domande di autorizzazione a procedere, che (come è stato osservato) integra la fattispecie di un'immotivata e abnorme sospensione della legge e della

responsabilità penale per periodi di tempo indeterminati.

Di fronte a conseguenze così letali per lo Stato di diritto, il mantenimento, in qualsiasi forma o modalità, di un simile privilegio non può che essere respinto, prima ancora che in base a valutazioni di ordine politico, dal giudizio di valore sulla norma che la lega si sente chiamata ad esprimere. La tortuosa soluzione, di basso profilo etico e morale, che la maggioranza ha finito per dare ad una questione di grande rilievo istituzionale come quella in oggetto, conferma la veridicità di quello che il professor Miglio ha brillantemente definito il paradosso di Zagrebelsky. Più il degrado delle istituzioni rende necessario modificare la Costituzione, più diventa difficile cominciare da qualche parte l'impresa.

Limitarsi a modificare l'articolo 68, nella presente situazione di mercificazione della vita politica, e di conseguente estinzione del rapporto fiduciario tra classe politica e cittadini, significa una sola cosa: che non si vuole uscire dal pantano della doppia morale, sul quale i capi carismatici della partitocrazia, da Moro a Craxi, hanno ritenuto di fondare la loro teologia politica, assumendo essere il politico, al pari del principe, al di sopra delle leggi.

Se in noi vi fosse stata una sola ombra di dubbio sulla posizione da assumere in merito a tale questione, l'onorevole Craxi, con il suo intervento sul caso delle tangenti di Milano in occasione del dibattito sulla fiducia al governo Amato, intervento in cui ha rinverdito la teoria della doppia etica, ci ha indicato con grande chiarezza la via da seguire, quella opposta. Di fronte ai fatti di Milano, come ha funzionato l'istituto? È servito e servirà a mettere al riparo gli imputati dalle misure restrittive della libertà personale. Ciò è inaccettabile, come è inaccettabile che solo i cittadini comuni possano subire intercettazioni ed essere perquisiti.

Voglio terminare il mio intervento ricordando un precedente storico molto significativo ed illuminante di abolizione delle guarentigie parlamentari. Mi riferisco ad un provvedimento assunto nella fase più acuta e più terribile della rivoluzione francese, anche se so bene che si tratta di una situa-

zione molto distante dalla nostra, non soltanto temporalmente.

Fa un certo effetto leggere con gli occhi di oggi l'intervento di Marat all'assemblea nazionale a sostegno dell'abolizione delle guarentigie parlamentari, laddove parla di nemici o di traditori (oggi, da noi, sono sentiti come tali, dal popolo, i politici ladri). Egli affermò il 1° aprile 1793: «Quando il fuoco della rivolta si accende in molte parti della Repubblica, quando i nemici ci incalzano dall'esterno, quando si tratta di spegnere la guerra civile e di fermare il nemico, ciò che occorre sono le leggi eccezionali rivoluzionarie. Esaminiamo la condotta dei membri della convenzione, dei generali, dei ministri, che ci sono denunciati da ogni parte; colpiamo i traditori, da qualunque parte si trovino».

Ebbene, a Milano sono cominciate a cadere alcune teste, anche di politici eccellenti; altre cadranno sicuramente in molte altre città. Come Marat, la lega dice: colpiamo, senza zone grige, senza tentennamenti, senza riguardi per alcuno!

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

GIUSEPPE GARGANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la Camera è impegnata nella discussione delle proposte di modifica dell'articolo 68 della Costituzione, cioè dell'istituto dell'immunità parlamentare. In verità, la discussione si sviluppa con difficoltà (e il relatore me ne darà atto) perché è difficile esaminare (mi pare di rilevare anche questo aspetto dalla relazione e dagli interventi che si sono succeduti) temi di tale delicatezza come la riforma dell'immunità parlamentare senza tener conto di tante altre questioni connesse. Queste cose le dicemmo anche nella IX legislatura, quando ci occupammo di tali problemi. E allora rilevammo l'unità armonica del disegno costituzionale e quale connessione l'istituto avesse con altri problemi.

L'istituto dell'immunità parlamentare attiene al rapporto tra i poteri dello Stato, che contraddistingue la Costituzione e la distingue dalle Costituzioni precedenti, da quelle dell'*ancien régime* in particolare; per cui, la

modifica di una norma determina una serie di conseguenze. Dunque, dobbiamo riflettere anche su tale punto. Mi pare sia questa una pregiudiziale, un presupposto generale che non entra ancora nel merito, ma che rappresenta la cornice nella quale ci muoviamo quando trattiamo di questioni istituzionali.

Non è possibile, a mio modo di vedere (e vorrei che su questo riflettessero i tanti colleghi che pur prenderanno atto del dibattito), modificare l'istituto dell'immunità parlamentare senza rendersi conto delle conseguenze cui si va incontro ai fini dell'armonia e dell'equilibrio dell'ordinamento. Si tratta di un problema che riguarda il Parlamento nel suo complesso e (devo ripeterlo anch'io, ma mi pare che sia un dato acquisito) lo *status* del parlamentare come componente l'Assemblea; quindi, si tratta di un problema che trascende i gruppi e gli schieramenti politici per interessare la vita e l'organizzazione stessa dello Stato.

L'onorevole Casini, credo, ha rilevato (non l'ho appreso dal resoconto stenografico, ma soltanto dai giornali) che in questa discussione i gruppi non sono orientati in senso omogeneo, ma, che da essa emerge una sorta di trasversalità (che oggi mi pare sia di moda fuori e dentro quest'aula). Forse è meglio, dunque, che ognuno rifletta ed esprima il suo parere su problemi così delicati di ordine costituzionale, per arrivare poi ad una sintesi, ad una univocità che non sia solo dettata dalla disciplina dei gruppi o da ragioni delle quali alcune volte noi ci facciamo carico a stento, con pochissima convinzione, e che magari poi non portano al varo di una buona legge.

Si tratta — ho detto — di problemi che riguardano il Parlamento nel suo complesso: dobbiamo essere consapevoli di questo, anche se dobbiamo renderci conto della necessità di ricercare un punto di collegamento e di accordo tra le forze politiche, le stesse che scrissero la Costituzione nel 1946-1947. Oggi è necessaria una simile lungimiranza ed è anche necessario evitare (ciò va detto con molta chiarezza) strumentalizzazioni sul problema (che pure ci sono già state), o che ad esso si sovrapponga un'interpretazione distorta della questione morale, attinente,

semmai, al corretto uso della norma e alla sua pronta e trasparente applicazione, che è dovere primario delle Assemblee legislative.

Si è parlato a volte dell'immunità parlamentare come di un fatto scandaloso, e della cosiddetta giustizia politica come di un fenomeno di degenerazione della nostra vita pubblica. Si è detto dell'avversione dell'opinione pubblica (e oggi questo sentimento certo si avverte, non possiamo non rilevarlo) a un istituto considerato un ingiusto privilegio, e quindi della necessità di modificarlo prontamente per evitare impopolarità e diffidenza. Io credo, onorevoli colleghi, onorevole Presidente, che se noi modificassimo o ci avviassimo a modificare questa normativa soltanto per tali ragioni, per acquistare in qualche modo un aspetto diverso nei confronti dell'opinione pubblica, non faremmo opera saggia come parlamentari, ma enfatizzeremmo una questione che ha una sua rilevanza eccezionale e forte, di fronte alla quale, sul piano dell'amministrazione della cosa pubblica, debbono esservi un grande rigore, una grande ripresa di imparzialità, di saggezza e di onestà. Tutto ciò non può coinvolgere la vita di un'Assemblea parlamentare, poiché non ha niente a che vedere con questo tipo di interpretazione della questione morale.

Certamente un paese democratico — e si rileva che il nostro ha una spiccata sensibilità democratica, signor Presidente, e lei lo sa bene — non sopporta l'impunità, non sopporta soprattutto l'impunità della sua classe dirigente, ma non è vero che si ribelli ad una prerogativa di immunità, se essa serve a tutelare la funzione politico-legislativa, che naturalmente è preziosa nella vita democratica del paese stesso. Questo la gente lo sa.

L'immunità del potere legislativo ha un'origine antica, legata ad una *ratio*, e non può non essere radicata anche nei filoni culturali e nella consapevolezza popolare della questione, che si è modificata nelle varie epoche storiche; però, non risultano alterate la funzione e la garanzia che l'istituto esplica per tutelare l'equilibrio fra i poteri. L'immunità ha infatti conservato il valore di fondo in base al quale il privilegio al Parlamento è accordato in considerazione del servizio che

esso rende — quando lo rende — alla comunità, come fu consacrato dalle Camere riunite dei Comuni e dei Lords nel lontano 1641 in Inghilterra.

Bisogna aggiungere, però, che le norme in questione molte volte sono state applicate correttamente ed altre non correttamente. L'abuso della prerogativa concessa al parlamentare dalla Costituzione ha trasformato, per il passato — vorrei dire all'oratore che mi ha preceduto: non negli ultimi anni e neppure nelle ultime legislature, la IX e la X —, l'istituto delle autorizzazioni a procedere in strumento di sottrazione del parlamentare al potere giudiziario. Questo è stato fatto nella storia del nostro Parlamento, anche se non mi pare nell'ultimo periodo. Ciò non poteva perciò non suscitare forti critiche, anche da parte della maggioranza, e favorire in essa una valutazione genericamente negativa dell'istituto, anche perché tale deformazione mi pare persista. Io vorrei frenare questa interpretazione e invitare tutti a ritornare alla saggezza dell'obiettività e della serenità che, come sta in capo al giudice quando giudica, così sta in capo al Parlamento quando legifera.

Questo dovrebbe portare i gruppi di maggioranza e di opposizione della Camera ad un'attenta autocritica sui comportamenti adottati, in ordine ai quali le responsabilità credo siano comuni, di tutto il Parlamento. Un cattivo uso delle norme, però, non può mai portare ad una modifica delle stesse. In genere, quando l'istituto funziona male non si propone altro che la sua abolizione: è un difetto reale di questo Parlamento, della nostra storia legislativa. Molte volte — ahimé — abbiamo modificato leggi per la cattiva gestione delle stesse, con conseguenze ancora più negative. La mia esperienza parlamentare, ormai ventennale, mi porta a dire che ciò è stato fatto in molte occasioni, soprattutto per leggi che riguardavano il processo nonché questioni legate alla magistratura.

Ma una norma costituzionale come quella in questione ha carattere di indirizzo e di programma e la sua modifica non può essere condizionata da problemi contingenti e di piccola politica. «Da molte parti» — scrisse qualche tempo fa lucidamente Giuseppe

Ferrari, autorevole giudice costituzionale — «si commettono errori di fondo. Un errore storico, concettuale e politico è quello di far credere che l'immunità sia un diritto soggettivo». Molte volte anche noi, forse senza accorgercene, riteniamo che si tratti di un diritto soggettivo, di un privilegio del singolo parlamentare che, in quanto tale, si può persino abolire; si tratta, invece, di una prerogativa dell'Assemblea che ha diritto — essa, sì! — di non subire amputazioni ad opera di altro potere: questa è la regola generale.

Per tale principio la Costituzione del 1948, pur stabilendo l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e pur garantendo la divisione dei poteri — forse il nostro è l'ultimo paese che, dopo la rivoluzione francese, ancora conserva tale principio: teniamo conto di questa peculiarità italiana quando facciamo raffronti con le altre nazioni —, ha mantenuto e rafforzato le prerogative parlamentari e le immunità penali. Infatti, è stato rilevato che, assicurata l'indipendenza dei giudici, non per questo la funzione giurisdizionale ha magicamente vestito i panni dell'imparzialità e della neutralità. È, dunque, pur sempre necessario un equilibrio di garanzie tra i vari istituti del nostro ordinamento, che si sono tutti modificati profondamente in questi anni. Ed è tale modifica che deve essere oggetto della nostra attenzione.

Il Governo ed il Parlamento in questi quarant'anni di storia repubblicana hanno mostrato marcate difficoltà di funzionamento e, nell'ultimo periodo, hanno avuto scarsa incidenza nella vita del paese. La magistratura, invece, ha avuto una notevole crescita, acquistando un potere mai posseduto prima: è un dato sul quale occorre riflettere per regolare l'armonia del nostro ordinamento.

Il ruolo della magistratura nella vita giuridica e sociale del paese si è allargato a comparti di attività prima ritenuti insindacabili dall'autorità giudiziaria. I giudici sono intervenuti nei settori dell'amministrazione statale, degli enti locali e degli enti pubblici economici portandovi i criteri sanzionatori delle leggi, per cui oggi è anacronistica l'affermazione del Montesquieu che dei tre poteri dello Stato quello giudiziario è, in un

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

certo senso, nullo; ciò è quanto si è detto fino alla Costituzione repubblicana del 1948.

La trasformazione si è verificata con l'avvento degli ordinamenti democratici contemporanei, nei quali il desiderio di assicurare il più possibile l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ha spinto il legislatore costituzionale a garantire al giudice il massimo di indipendenza ed a sottrarre le funzioni da lui esercitate ad ogni controllo che non sia quello del semplice riesame, ad opera di altri giudici, della fattispecie concreta e dei modi di applicazione della legge. Ma non si può negare che i giudici acquistino in tal modo anche una capacità d'azione che non ha eguali in altri Stati d'Europa, e forse neanche in altri Stati del mondo.

Certamente, allo stato, si è determinata nei rapporti tra le istituzioni — almeno per la parte in cui essi sono informati alla teoria della tripartizione dei poteri —, una situazione di oggettivo squilibrio. La ripartizione del potere in esecutivo, legislativo e giudiziario dovrebbe servire, infatti, a mantenere ciascuno nei propri limiti mediante la messa in azione automatica di un meccanismo di pesi e contrappesi. Ma è evidente che, per ottenere questo risultato, ciascuna istituzione dovrebbe svolgere la propria parte riempiendo per intero l'area di attività ad essa riservata; invece è accaduto che, mentre il potere giudiziario si è espanso, il potere legislativo e quello esecutivo sono entrati in crisi, non riuscendo a svolgere le proprie funzioni con la pienezza di interventi e l'efficacia che sarebbero state necessarie.

Questa generalissima osservazione porta ad individuare un reale significato del tema dell'immunità di cui si sta occupando il Parlamento; ed io credo che dobbiamo correttamente inserire il problema in questa visione ed in questa prospettiva se vogliamo trarne delle conclusioni; tutto il resto è emotività che porta al contrario esatto di quella legiferazione corretta, adeguata e serena, che è compito del Parlamento portare avanti.

È dovere sacrosanto garantire l'equilibrio tra i poteri: e la modifica di un istituto di garanzia per il funzionamento del Parlamen-

to altera tale equilibrio, se non viene realizzata in modo corretto. I pesi ed i contrappesi servono a determinare un delicatissimo equilibrio in tutte le Costituzioni del mondo, perciò — come ho rilevato in precedenza — bisognerebbe occuparsi dell'intera problematica, perché la magistratura, il Governo e il Parlamento hanno funzioni diverse, profondamente diverse, da quelle che erano presenti al costituente nel 1946; ciò comporta che oggi dovrebbero essere tutte regolate diversamente, e che non possono essere modificate singolarmente.

La mia dichiarazione non cerca di menare il can per l'aia, di allontanare il problema o di impedire di legiferare, ma di tener conto dei problemi.

Sono principi molto difficilmente contestabili; chi vuole pertanto modificare profondamente l'articolo 68 della Costituzione si pone in una prospettiva limitata e parziale. Non esprimo un dissenso rispetto a consensi altrui o ad altre opinioni, onorevole Casini — del resto non so neppure se il gruppo della democrazia cristiana abbia un parere omogeneo, — formulo soltanto alcune riflessioni che appartengono alla storia del nostro ordinamento, alle ragioni che hanno visto dispiegarsi in questi anni i motivi di fondo di una Costituzione formale che ha orientato e deve orientare l'ordinamento.

È necessario, invece, correggere subito ciò che può essere stato interpretato come un privilegio. Ciò che l'opinione pubblica non accetta è che l'immunità venga utilizzata come strumento eccezionale di difesa dell'autonomia del potere legislativo; se deve essere coordinata all'autonomia e all'indipendenza della magistratura deve avere una sua logica, una sua ragione e una sua attualità. Il cattivo uso della norma sta soprattutto nell'aver procrastinato per un lungo periodo la decisione su alcune autorizzazioni, bloccando i relativi processi ed assicurando un privilegio ingiusto al singolo parlamentare. Questo sì che è un privilegio, e quindi un diritto soggettivo del parlamentare, male interpretato e mal posto.

Credo che i problemi da risolvere siano due. Sono d'accordo sulle modifiche proposte dalla Commissione al primo ed al secondo comma dell'articolo 68: si tratta di alcune

precisazioni sulle quali non mi soffermo perché vi torneremo nel corso dell'esame degli articoli. I problemi nascono invece dal terzo comma, diversificato nelle varie proposte di legge che trovano una sintesi nel testo della Commissione. La prima questione che si pone per delimitare il valore e la portata dell'immunità è l'individuazione del momento in cui l'autorizzazione a procedere deve essere richiesta. Il dilemma è se questa debba intervenire prima dell'esercizio dell'azione penale o in un momento successivo, cioè nel momento della contestazione del reato, nel qual caso sarebbe condizione per la prosecuzione della stessa azione penale.

Questa seconda ipotesi, come quella fatta propria dalla Commissione, consente lo svolgimento di una piena attività istruttoria, in base al nuovo codice di procedura penale, la quale, svolta prima della contestazione del reato al parlamentare, limita sostanzialmente il suo diritto a difendersi e connota ancora più decisamente come contrapposizione di potere (vorrei sottolineare questo aspetto e sottoporlo alla riflessione del relatore per la maggioranza) l'eventuale diniego di autorizzazione. Non si può immaginare che si avvii un'azione penale, che si compia l'istruttoria e che poi la Camera sovrapponga il suo giudizio per consentire o meno la prosecuzione dell'azione stessa. In quel caso, infatti, difficilmente si potrebbe individuare da parte nostra il *fumus persecutionis* nei confronti del parlamentare. Se questo vi fosse, avrebbe già esplicato i suoi effetti; se si individuasse in quel momento, determinerebbe un ingiusto privilegio del potere legislativo rispetto a quello giudiziario ed una chiara sovrapposizione del primo sul secondo.

Comprendo la logica che può aver condotto a tale conclusione, ma credo che le mie osservazioni siano difficilmente sormontabili perché, lo ripeto, si determinerebbe, anche in un caso eccezionale, una sovrapposizione del potere legislativo a quello giudiziario e sarebbe difficilmente spiegabile qualunque *fumus persecutionis* nei confronti del parlamentare.

A mio modo di vedere, è necessario che la concessione dell'autorizzazione a procede-

re sia condizione per l'esercizio dell'azione penale, stabilendo con precisione i termini da cui deve prendere consistenza. Individuare un termine costituzionale — mi limito ad indicare una delle possibili soluzioni — entro il quale l'Assemblea deve pronunziarsi per dare chiarezza alle decisioni, credo sia un fatto importante e fondamentale. Del resto, la questione del termine fu già posta, come importante e fondamentale, dalla nostra proposta presentata nel corso della IX legislatura, che non giunse all'approvazione definitiva.

Sono del parere che la pronuncia dell'Assemblea al riguardo sia necessaria, non potendosi infatti presumere la concessione dell'autorizzazione a procedere qualora le Camere non si pronuncino nel termine stabilito. Tuttavia, poiché credo che tale orientamento possa creare difficoltà e che dalle maglie della statuizione di una norma di questo tipo possano sfuggire alcuni elementi che non vedrebbero il Parlamento pronto, attento e capace a far fronte alle indicazioni di questo periodo, ritengo che, nonostante qualche difficoltà, si possa accedere alla formula contenuta nella proposta di legge della democrazia cristiana, segnatamente al comma in base al quale: «Qualora la Camera non si pronunci entro 60 giorni dalla ricezione della domanda di autorizzazione, questa si intende concessa».

Si tratterebbe pur sempre, infatti, di una interpretazione conforme alla configurazione tradizionale del valore e del significato della immunità, che non è un diritto soggettivo ma una prerogativa dell'Assemblea. Tale interpretazione resterebbe quindi ancorata alla vecchia e giusta concezione del costituente ed avrebbe il vantaggio ed il pregio di poter determinare una situazione di snellezza; aspetto, questo, che credo rappresenti la condizione minima per una procedura capace di affrontare il problema fondamentale che interessa i cittadini, la gente, il funzionamento ed il rapporto tra Parlamento e magistratura. Sono convinto, infatti, che siano soltanto le lungaggini che pesano sul processo a creare in qualche modo ostacoli al prosieguo dell'iniziativa del magistrato.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il

mio intervento, seppur pronunciato in maniera sofferta, non è un intervento di dissenso. Il mio auspicio è che il relatore per la maggioranza, onorevole Casini, colga gli approfondimenti e lo sforzo che ho cercato di compiere nell'individuare le ragioni generali alle quali si collega il problema e nel proporre una possibilità di modifica, che credo non rappresenti cosa da poco. A mio avviso, considerare il problema dell'immunità parlarlo come esclusivamente riferito alla prosecuzione dell'azione penale e non invece sotto il profilo della condizione di procedibilità, credo snaturi la ragione ed il significato che il costituente ha voluto attribuire a questo istituto che, insieme ad altri, rappresenta un presupposto di armonia nel nostro ordinamento.

È proprio per conservare quanto più possibile tale caratteristica del nostro ordinamento che ho offerto questa soluzione (*Appausi*).

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

GIUSEPPE MARIA AYALA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, fin dal momento in cui mi è toccato il privilegio di entrare a far parte della Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge concernenti la riforma dell'immunità parlamentare, voluta dal Presidente Scalfaro, mi sono chiesto — e devo dire che il successivo sviluppo dei lavori ha confermato la fondatezza di questa domanda, almeno per quanto mi riguarda — se fosse davvero necessario intraprendere l'arduo cammino disegnato dall'articolo 138 della Costituzione per ricondurre tale istituto alla sua fisiologica applicazione o, addirittura, se fosse preferibile sopprimerlo.

Da moltissimi interventi svolti in Commissione ed in quest'aula è emerso come il vero problema — se davvero intendiamo affrontare la questione con spirito pragmatico e concreto — non risieda tanto nella sopravvivenza di un istituto che ha una lontana origine storica e che, tra l'altro, non rappresenta certo una caratteristica specifica dell'ordinamento costituzionale italiano, dal momento che trova riscontro in quello di numerose altre nazioni del mondo occiden-

tale. Il problema reale — diciamo esattamente le cose come stanno! — è quello di un'opinione pubblica infastidita, inquietata e quasi ribelle rispetto all'uso distorto che di questo istituto è stato fatto.

Non essendo stato membro del Parlamento nelle precedenti legislature, non ho una precisa cognizione di quanto sia avvenuto nella IX e nella X legislatura. È probabile che allora quel tipo di distorsione sia stata meno accentuata rispetto al passato; ma non vi è dubbio che l'applicazione concreta e tradizionale di tale istituto, in buona sostanza ed in moltissimi casi, ha consentito che lo stesso si allontanasse — talvolta pesantemente — dalla *ratio* che ne giustificava l'inserimento nella Carta costituzionale (tuttavia, credo che possa senz'altro mantenerla).

In buona sostanza, ritengo che di tale istituto, previsto e voluto a garanzia delle funzioni parlamentari, tutto bisognava farne tranne ciò che ne è stato fatto, vale a dire: trasformarlo in un autentico privilegio per il singolo parlamentare. Esiste tutta una letteratura sull'uso distorto dell'immunità parlamentare e vi sono esempi, talvolta clamorosi, che non citerò perché ha poca importanza riportare qui esempi specifici. Credo comunque che su questo punto sia ben difficile non essere d'accordo.

La questione di fondo risiede sempre nel difficile problema dell'equilibrio tra i diversi poteri dello Stato. Avendo fatto per molti anni della mia vita il magistrato, ma non solo per tale ragione, sono stato e sono sicuro che sarò sempre un assertore forte dei valori dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, che rappresenta infatti una garanzia sia per i cittadini che per la democrazia. Ciononostante, devo dire che mi preoccupa anche l'autonomia e l'indipendenza dalla magistratura, con riferimento naturalmente al potere legislativo. Con ciò non intendo assolutamente criminalizzare la magistratura italiana, la quale certamente merita tutt'altro tranne che questo, ma soltanto sottolineare il rischio che il magistrato, talvolta anche inconsapevolmente (ad esempio, quando sia destinatario di un'abile denuncia, con prove offerte in una certa maniera e, magari, essendo orchestrato il tutto

da una adeguata campagna di stampa), possa correre il rischio di avviare un'indagine (sottolineo «avviare un'indagine», non promuovere l'esercizio dell'azione penale: di qui a poco mi soffermerò sulla differenza tra tali concetti) in maniera distorta, non fisiologica, non funzionale al corretto esercizio della giurisdizione nei confronti di un membro del Parlamento.

Si tratta di un rischio che posso definire tranquillamente del tutto residuale; non lo considero infatti un pericolo imminente in ciascuna delle richieste di autorizzazioni a procedere che vengono inviate al Parlamento. Tuttavia, poiché credo che nessuno possa negare che tale rischio esista, che sia potenzialmente presente, riterrei opportuno fissare un argine all'eventualità che l'uso distorto dell'azione penale, o meglio dell'apertura di un'indagine a carico di un parlamentare, possa in qualche maniera interferire con la correttezza e la serenità del lavoro legislativo.

Anticipando un argomento che svilupperò successivamente con maggiore approfondimento — lo anticipo al fine di dare senso all'affermazione che mi accingo a fare —, vorrei svolgere alcune considerazioni sulla validità delle deliberazioni dell'Assemblea in riferimento alla questione della concessione dell'autorizzazione a procedere. Dopo una lunga maturazione, avendo partecipato assiduamente ai lavori della Commissione speciale e avendo ascoltato i contributi offerti dai colleghi di ogni gruppo parlamentare (tutti portatori di un impegno serio, convinto e approfondito), credo che l'unico vero *vulnus* che oggi potrebbe subire un'Assemblea parlamentare non sia quello dell'apertura di un'indagine nei confronti di uno dei suoi membri, ma quello della sottrazione fisica del parlamentare inquisito, attraverso una misura cautelare personale, alla Camera di appartenenza.

Credo che non si possa e non si debba non tener conto di quanto accade al di fuori del Palazzo. In un paese come il nostro che versa in una situazione di degrado dei costumi, anche di quello politico, mi chiedo (francamente penso si tratti di una domanda retorica) se noi pensiamo davvero che la semplice spedizione di un'informazione di

garanzia nei confronti di un parlamentare costituisca oggi un *vulnus*, magari tremendo, per l'intera Camera cui quel parlamentare appartiene. Credo francamente — e me ne dispiaccio prima come cittadino e poi come parlamentare — che ciò sia assolutamente fuori dalla realtà. L'unico attentato al fisiologico andamento della funzione legislativa può risiedere nella sottrazione fisica, cioè nella spedizione di un provvedimento...

GIUSEPPE GARGANI. È esattamente il contrario: è proprio l'informazione di garanzia!

GIUSEPPE MARIA AYALA. Sono opinioni personali, Gargani, ed ognuno ha la propria! Ci ho riflettuto a lungo e posso anche essere arrivato a conclusioni diverse dalle tue, che tuttavia rispetto sul piano intellettuale e politico.

Ritengo comunque che il problema si sia in buona sostanza ridotto all'ipotesi di spedizione di un provvedimento cautelare. L'informazione di garanzia senza dubbio — ha ragione Gargani — è di per sé un fatto fortemente lesivo, non già — anche in questo caso siamo di fronte all'uso distorto — per come è stata prevista dal nostro legislatore processualpenalistico, ma perché — diciamo anche questo con semplicità e con chiarezza — quando compare sul giornale la notizia che una determinata autorità giudiziaria ha spedito una certa informazione di garanzia nei confronti di un determinato parlamentare, per quest'ultimo il problema è estremamente serio sul piano politico: su questo non c'è dubbio.

Mi chiedo allora: dobbiamo forse abolire l'informazione di garanzia, cioè sottrarre all'impianto del codice di procedura penale (non lo definisco «nuovo» perché ormai ha tre anni ed è opportuno chiamarlo semplicemente così) tale istituto? È impossibile farlo, perché in tal caso l'intero impianto garantistico (che magari meriterà, come tutti sappiamo, interventi correttivi) verrebbe meno; direi quasi che esso si snaturerebbe se noi abolissimo il dovere di spedire l'informazione di garanzia.

Non dimentichiamo poi che tale istituto è diversamente disciplinato rispetto al passato. Mentre infatti l'obbligo di spedire quella

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

che si chiamava comunicazione giudiziaria (sappiamo benissimo che si tratta della stessa cosa dell'informazione di garanzia, ma diamogli comunque il nome corretto rispetto al nuovo codice) nasceva fin dal compimento del primo atto istruttorio, ora quel momento è spostato al compimento di un atto al quale il difensore ha il diritto di assistere. Credo quindi che già su questo piano si sia intervenuti in un modo abbastanza equilibrato, per evitare un eccesso di produzione di comunicazioni giudiziarie o informazioni di garanzia che dir si voglia.

Pur tuttavia credo che oltre questo punto non si possa andare. Vorrei quindi mi si chiarisse che senso abbia oggi un'applicazione corretta (di quella distorta gradirei non parlare più) dell'immunità parlamentare in relazione alla spedizione di un'informazione di garanzia. Se lo scopo della Giunta per le autorizzazioni a procedere prima e dell'Assemblea poi è limitato esclusivamente ad accertare che in quella determinata iniziativa di un certo pubblico ministero non vi è *fumus persecutionis*, e che — risolto negativamente tale accertamento — l'indagine deve andare avanti e quindi l'autorizzazione vada concessa, mi chiedo quale sia il nesso tra la spedizione dell'informazione di garanzia (che, come molti parlamentari giustamente rilevano, arreca un danno di per sé già nel momento in cui è stata spedita) e la necessità di mettere in piedi una procedura in seno alla Camera, procedura limitata — guai se così non fosse — ad accertare che l'uso di quell'informazione di garanzia non sia stato distorto e non risulti persecutorio ma risponda a reali esigenze di giustizia.

Credo che tutto ciò ci allontani dalla realtà. Ci dobbiamo mettere d'accordo: se voi mi dite che la semplice informazione di garanzia arreca un danno già di per sé, sul piano politico e dell'immagine, sostanzialmente irreversibile (tanto è vero che si dice che quando arriva la sentenza di condanna lo stesso giornale che aveva dato grande evidenza all'informazione pubblica la relativa notizia in un trafiletto in ottava o nona pagina), devo riconoscere che questa è la realtà, rispetto alla quale non ho e non voglio avere argomenti di segno contrario. Ma se così stanno le cose, che senso ha

mantenere in vita l'istituto dell'immunità parlamentare soltanto al fine di accertare che l'invio dell'informazione di garanzia non sia stato effettuato (o comunque l'inizio di un'indagine non sia stato avviato) in modo strumentale?

Ritengo che, oggi come oggi, tutto ciò non abbia alcun senso, per il fatto che un certo tipo di danno (non dovrebbe essere così, ma questa è la realtà) è già stato arrecato con la semplice spedizione dell'informazione di garanzia. Dovremmo forse anticipare il termine di trenta giorni dall'iscrizione della notizia di reato, che rappresentano oggi la scadenza entro la quale il pubblico ministero deve rivolgersi alle Camere, ad un momento precedente addirittura quello in cui perviene la *notitia criminis* alla procura della Repubblica?

Da qualunque angolatura affrontiamo il problema, insomma, ci rendiamo conto che la realtà è destinata a rimanere tale. Non è quindi prevedibile un mutamento sostanziale, a meno che non si intervenga sull'informazione di garanzia tutelando penalmente la segretezza, come l'egregio relatore, onorevole Casini, ha ipotizzato.

Non bisogna affrontare passando dalla finestra quello che può essere deciso entrando dalla porta: o giungiamo alla determinazione di disciplinare diversamente l'informazione di garanzia, per esempio tutelandone la segretezza in maniera penalmente rilevante, oppure ci rendiamo conto che l'informazione di garanzia ha comunque un'importanza tale nell'impianto del codice da non poter essere diversamente disciplinata. Ma, a questo punto, lo ripeto, a danno già avvenuto sicuramente non ha senso l'apertura nella Camera di appartenenza di un procedimento nei confronti del destinatario dell'informazione di garanzia, tendente soltanto al fine di accertare l'esistenza del *fumus persecutionis*.

Del resto, vi è un problema serio da affrontare: il criterio-guida per una gestione corretta dell'articolo 68 della Costituzione risiede nell'articolo 3 della Costituzione medesima. Abbiamo il dovere — concettuale prima e politico dopo — di partire dal presupposto che tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge e che il parlamentare, in

quanto tale, non è diverso dagli altri. Ma siccome il parlamentare è stato chiamato ad assolvere una funzione assai particolare, è stato previsto l'istituto dell'immunità a garanzia dell'Assemblea e non del singolo. Tenendo conto del ruolo di particolare rilevanza rivestito da quel determinato soggetto nella vita del paese, diversamente dal comune cittadino, la Camera della quale egli fa parte è tutelata in quanto tale, per evitare che l'uso di storto dell'azione penale possa arrecare un *vulnus*.

Dunque, il criterio-guida si ritrova nella stessa Costituzione, precisamente nell'articolo 3. Vi è poi un altro problema di rango costituzionale: quello concernente il diniego dell'autorizzazione a procedere nel caso in cui, non sussistendo il *fumus persecutionis*, essa avrebbe dovuto essere concessa. Qui non si viola soltanto l'articolo 3, ma anche l'articolo 25 della Costituzione, poiché si sottrae al suo giudice naturale, per esempio, il parlamentare che invoca realmente l'autorizzazione al fine di far valere le sue buone ragioni. Dobbiamo riconoscere, infatti, che dietro la richiesta di autorizzazione a procedere non vi è sempre colpevolezza, poiché ricorrono situazioni in relazione alle quali l'interessato ha buoni argomenti per far valere la sua estraneità ai fatti.

In sostanza, un uso non corretto comporta la violazione dell'ordinamento: è certamente anche un problema politico, ma è soprattutto una questione costituzionale. Applicando male l'istituto dell'immunità parlamentare, come purtroppo si è verificato nel passato, non ci si assume soltanto una responsabilità politica, ma si viola due volte la Costituzione, con riferimento all'articolo 3 ed all'articolo 25.

A questo punto, mantenendo lo sguardo — come credo sia corretto e doveroso fare — anche fuori da questo palazzo e osservando cosa accade nella vita di questo paese, specialmente nell'attuale momento storico, credo che se proprio si deve metter mano alla riforma della Costituzione il mantenimento in vita dell'immunità parlamentare non abbia del tutto senso.

Da un punto di vista pragmatico ritengo assai più facile e percorribile la strada della legislazione ordinaria, in relazione, per e-

sempio, al codice di procedura penale. Credo che l'undicesima legislatura abbia dato prova del fatto che si possa applicare l'istituto dell'immunità in maniera corretta ed uniforme alla sua ragion d'essere. Faccio parte della Giunta per le autorizzazioni a procedere e devo dire che non dispongo in questo momento di dati precisi: posso tuttavia assicurare che le domande di autorizzazione pervenute sono state tutte concesse al di fuori di una, per una opinabile — caro collega Mastrantuono — richiesta di ulteriore documentazione. Se non ricordo male, poi, l'accoglimento di tali richieste è avvenuto sempre all'unanimità. All'inizio di questa legislatura si è quindi già risposto al quesito se si debba discutere dell'immunità o dell'uso che di questo istituto si è fatto.

Infatti, dopo discussioni non particolarmente animate (devo dire che si è svolto un confronto estremamente civile e rispettoso delle opinioni reciproche), nella Giunta si è deciso di intraprendere finalmente la strada maestra, che è quella che deve far sì che la Giunta stessa prima e l'Assemblea successivamente non si sostituisca al giudice stabilendo se un certo parlamentare, raggiunto dall'indagine giudiziaria, sia colpevole o innocente, ma limiti semplicemente il suo accertamento alla verifica della sussistenza o meno del famoso fumo persecutorio, che è sicuramente il fumo di cui si parla di più in questi giorni nel palazzo.

Nel momento in cui ci rendiamo conto, al di là della fondatezza dell'accusa e delle *chances* del parlamentare di dimostrare la sua innocenza o del pubblico ministero di dimostrare la colpevolezza, che non vi è sicuramente un intento persecutorio, dobbiamo fermarci, perché questo è il compito che ci viene assegnato. Da quel momento in poi non adempiremmo al dovere che su di noi incombe.

Se usata in questa maniera, l'immunità può benissimo rimanere in vita così com'è. L'ho detto dalla prima riunione della Commissione; questa è la mia convinzione.

ENZO BALOCCHI. È quel che stiamo dicendo.

GIUSEPPE MARIA AYALA. Su questo siamo

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

d'accordo. Affrontando il problema in termini distaccati e sereni, come sono convinto che tutti noi facciamo, alla fine si arriva a tale conclusione. Perché imbarcarsi nella riforma costituzionale di una norma che, se correttamente applicata — e in questa legislatura si è data prova di come la si possa correttamente applicare...

GIUSEPPE GARGANI. Anche nella decima legislatura.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Avrei qualche dubbio!

GIUSEPPE MARIA AYALA. Non c'ero nella decima legislatura, ma ne prendo atto. Sicuramente, dicevo, fino ad oggi nell'undicesima legislatura — e sono convinto che continueremo in questo modo — la norma è stata correttamente applicata.

Se si fosse sempre agito in questa maniera, l'opinione pubblica non si sarebbe neanche accorta dell'esistenza di un problema connesso all'immunità parlamentare. A me, ripeto, sembrerebbe estremamente più produttivo lasciar perdere per un attimo l'articolo 68 della Costituzione ed intervenire ad esempio sull'articolo 344 del codice di procedura penale.

Perché il pubblico ministero deve avanzare la richiesta di autorizzazione a trenta giorni dall'iscrizione della notizia del reato nell'apposito registro? Spesso questo si traduce nella trasmissione di una querela, di una informazione di polizia giudiziaria, di pochi atti, quelli che in trenta giorni hanno raggiunto il tavolo di quel pubblico ministero. Tra l'altro teniamo presente che nel nuovo (continuiamo a chiamarlo così) codice di procedura penale il momento dell'esercizio dell'azione penale è stato spostato molto più in avanti rispetto all'iscrizione della *notitia criminis*.

Superato il problema dell'informazione di garanzia, che è caro a Gargani, ma non soltanto a lui (il problema purtroppo esiste, e forse merita una riflessione a sé. Speriamo di giungere tutti insieme ad una soluzione; e forse questo sarebbe anche recepito in maniera molto positiva dall'opinione pubblica), io credo che il parlamentare oggi sia, al

pari di ogni altro cittadino, sufficientemente garantito da un codice indubbiamente ispirato a principi garantisti. Quindi il pubblico ministero può ben indagare sul parlamentare, così come su chiunque altro. Nel momento in cui ha esaurito o ritiene di aver esaurito la sua indagine, può arrivare a due conclusioni: o, come si diceva nei trattati processualistici, si è formato una *opinio delicti* negativa, per cui manda gli atti al GIP per richiedere l'archiviazione, quindi *nulla quaestio*; o, invece si è formato una *opinio delicti* positiva, e quindi intende esercitare l'azione penale.

Rimanendo in vita l'immunità parlamentare, collocherei a quel punto, l'obbligo di avanzare la richiesta. La Giunta prima e l'Assemblea successivamente avrebbero così il grande vantaggio di trovare davanti a sé tutto il materiale raccolto dal pubblico ministero, non un semplice scheletro di materiale probatorio. Avrebbero quindi la possibilità di valutare al compimento e non all'inizio di un'indagine preliminare se sussista un uso strumentale dell'azione penale. Fermo restando che questo comunque deve rimanere il compito del Parlamento.

Si tratterebbe di un primo intervento che secondo me darebbe una buona risposta all'opinione pubblica: per tutto il corso dell'indagine preliminare nessun privilegio — come l'immunità viene letta all'esterno del palazzo — sarebbe riservato al parlamentare. Egli sarebbe — come è — un cittadino uguale agli altri; e soltanto al momento dell'esercizio dell'azione penale, con il limite che abbiamo più volte ribadito della *ratio* stessa dell'immunità parlamentare, andrebbe inserito il passaggio ricordato.

Si potrebbe intervenire sul termine entro il quale le Camere devono pronunciarsi; e su questo aspetto vado *de plano*, perché ciò è addirittura previsto nel testo licenziato dalla Commissione speciale.

Debbo aggiungere che la previsione di un termine di fronte alla condizione che possiamo definire di procedibilità o di perseguibilità (tutto sommato non c'è una grande differenza) non crea un problema di silenzio-assenso. Se infatti guardiamo la questione da un punto di vista processualpenalistico, il collegare la operatività di una condizione

di procedibilità ad un termine è assolutamente fisiologico. Basti pensare alla querela, che è condizione di procedibilità ed è legata a un termine. Si potrebbe quindi capovolgere questa logica collegando la condizione di procedibilità ad altro termine, esaurito il quale, in assenza di una pronunzia, da quel momento nessuno potrà più in qualche maniera condizionare lo svolgimento del processo penale.

Sarebbero auspicabili alcuni interventi sul regolamento parlamentare; questo tuttavia tuttavia ci manterrebbe su un piano che esclude il livello costituzionale.

Visto però che la Commissione è stata istituita ed ha lavorato avvalendosi dell'opera di un relatore assai attento ed estremamente disponibile sul piano intellettuale, e visto inoltre che è stato licenziato un testo unificato, non possiamo non dedicargli qualche commento.

Per quanto concerne il primo comma del testo in esame, non credo esso sia oggetto di discussione: ritengo che nessuno abbia dubbi circa l'insindacabilità. È stata inserita l'espressione «non sono responsabili» al posto di «non sono perseguibili», il che fa chiarezza di una qualche incertezza interpretativa che in passato si era verificata. Quindi, *nulla quaestio*, possiamo tranquillamente ritenere che il testo sia più chiaro del precedente, mantenendo in vita ciò che deve rimanere. Non ho pertanto alcun ulteriore commento da fare.

Condivido integralmente — ed il mio gruppo condivide — il secondo comma. Riprendo un argomento già svolto, cioè il problema della misura cautelare personale e della perquisizione. Si tratta di una questione reale, poiché questa è la strada attraverso la quale può realmente essere arrecato un *vulnus* all'Assemblea; e pertanto un intervento della medesima a tutela di se stessa va previsto e mantenuto. Su questa parte del testo quindi non ho nulla da dire.

Per quanto riguarda il terzo comma, siamo giunti alla conclusione che, se proprio si deve porre mano alla riforma costituzionale, l'unico significato che l'avvio e il difficile raggiungimento dell'obiettivo può avere è l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione. Noi abbiamo presen-

tato in tal senso un emendamento soppresivo, sottoscritto da quasi tutti i deputati del mio gruppo. O lasciamo le cose così come stanno, e ci limitiamo soltanto a far sì che l'istituto dell'immunità continui ad essere applicato come sta avvenendo nella presente legislatura, e allora non dovrebbero sorgere problemi sostanziali; oppure decidiamo che dobbiamo imbarcarci nella riforma dell'articolo 68 della Costituzione, e allora l'unico senso che la decisione di intraprendere un così arduo cammino può avere è quello di pervenire all'abolizione dell'immunità parlamentare, fatta eccezione per la necessità che intervenga un'autorizzazione per l'ipotesi di emissione di provvedimenti cautelari restrittivi della libertà personale o attinenti a perquisizioni personali o domiciliari.

Come abbiamo riconosciuto tutti con grande franchezza all'inizio e durante i lavori della Commissione, quest'ultima è stata costituita in conseguenza della raffica di proposte di legge presentate da quasi tutti i gruppi parlamentari (ma non dal mio, perché fin dall'inizio nutrivamo le perplessità che sto illustrando) sull'onda di un'opinione pubblica irrequieta, a dir poco, e giustamente tale per le ragioni che abbiamo detto.

Francamente devo ammettere che questo mese di lavoro della Commissione è servito a farci riflettere. Personalmente devo dire che ne sono estremamente soddisfatto, perché ho avuto modo di ricevere il contributo del pensiero e degli approfondimenti degli altri colleghi. Credo che alla fine si sia un po' raffreddata questa specie di crociata iniziale contro l'immunità parlamentare.

Rimane fermo il discorso che ho fatto prima: la strada della riforma costituzionale non è oggi da considerare una priorità. Veramente riteniamo che una delle priorità dell'attuale legislatura sia quella di porre mano alla riforma dell'articolo 68 della Costituzione? Ma se crediamo una cosa simile, dobbiamo ritenere di vivere in un paese diverso da quello che purtroppo è! Rischieremo veramente uno spreco di attività parlamentare, che potrebbe essere molto più funzionalmente indirizzata verso gli interessi del paese. Staremmo qui a discutere chissà fino a quando per riformare un istitu-

to a proposito del quale in realtà, dopo una riflessione, una meditazione, un'assunzione anche di responsabilità politica, si è capito con i fatti che può essere utilizzato in maniera tale che l'opinione pubblica alla fine dimenticherà l'esistenza dell'immunità parlamentare! Del resto, l'opinione pubblica in taluni casi diventa essa stessa un dato politico del quale non si può non tener conto...

MAURO PAISSAN. Ma quanto dura?

GIUSEPPE MARIA AYALA. Questo è il problema! Anche su ciò siamo d'accordo!

E allora, se comunque questo avvio della riforma costituzionale deve partire, l'unica ragione per cui potremmo alla fine giustificare l'eventuale rischio di uno spreco dell'attività parlamentare è che offriamo al popolo italiano una immunità parlamentare ridotta esclusivamente all'ipotesi di emissione di provvedimenti restrittivi della libertà personale o di perquisizioni. Credo che verrebbe recepita la necessità di mantenere in vita questo accorgimento, questa garanzia. Per il resto, invece, faremmo in modo che il parlamentare, come qualunque altro cittadino, possa essere protagonista (ci auguriamo sempre per il riconoscimento della sua innocenza) di un procedimento penale.

Pertanto la posizione del gruppo repubblicano è sinteticamente articolata in tal senso...

CARLO CASINI, *Relatore per la maggioranza*. Tesi, ipotesi e seconda ipotesi!

GIUSEPPE MARIA AYALA. Nessuna necessità di por mano alla riforma costituzionale; necessità invece di intervenire sul codice di procedura penale, per la parte che riguarda naturalmente l'autorizzazione a procedere, e sul regolamento parlamentare per l'ipotesi in cui si inizi un procedimento di riforma costituzionale.

Rispetto al testo unificato della Commissione speciale siamo d'accordo, e voteremo a favore del primo e del secondo comma. Al contrario voteremo — sperando di avere la maggioranza — per l'abrogazione del terzo comma.

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

RAFFAELE MASTRANTUONO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, ho ascoltato con interesse l'intervento dell'onorevole Ayala, rispetto al quale ho il piacere (come è già avvenuto nella Commissione speciale) di parlare immediatamente dopo. Devo dire che egli ha avuto la capacità e l'abilità di tener legate ad uno stesso filo le tre ipotesi che sostanzialmente sono emerse dal dibattito in Commissione speciale: la tesi che vuole mantenere l'attuale situazione dell'articolo 68 della Costituzione; la tesi che vuole abolire...

PRESIDENTE. Le chiedo scusa, onorevole Mastrantuono, ma vorrei pregare i colleghi di lasciare se possibile, l'emiciclo sempre libero!

RAFFAELE MASTRANTUONO. La seconda tesi è quella che vuole abolire *tout court* ogni autorizzazione nel procedimento. L'ultima è quella riformatrice (che mi trova d'accordo, come trova d'accordo il gruppo socialista) che intende apportare una rettifica ed una correzione di carattere sostanziale all'articolo 68 della Costituzione nella parte in cui prevede l'autorizzazione al procedimento, consentendo altresì di celebrare la fase delle indagini preliminari in modo tale che il problema della richiesta di autorizzazione a procedere si ponga (come succede attualmente) ai sensi degli articoli 343 e 344 del nuovo codice di procedura penale, cioè prima della richiesta di rinvio a giudizio da parte dell'autorità giudiziaria procedente.

Devo dire che nel dibattito che si è svolto in Commissione e in quello che si avverte nell'opinione pubblica si pone il problema se ancora oggi, rispetto alla Costituzione repubblicana e alla *ratio* dell'istituto (cioè la difesa nei confronti dei poteri del monarca o del principe, e quindi la difesa della funzione legislativa rispetto alla funzione esecutiva, titolare anche del potere giurisdizionale), sia necessario mantenere l'istituto stesso dell'immunità, con specifico riferimento alla

questione della inviolabilità e dell'autorizzazione al procedimento penale.

È giustamente prevalsa una tesi, sostanzialmente condivisibile, che è risultata maggioritaria all'interno della Commissione. Questa tesi parte dal dato che, se è vero che l'istituto è sorto a garanzia di un pubblico interesse, quello nei confronti del monarca titolare del potere giurisdizionale, oggi non si può negare che in un sistema democratico il pluralismo degli organi costituzionali richieda che determinati principi propri della democrazia, e consistenti nell'autonomia e nell'indipendenza degli organi, debbano riguardare tutti gli organi costituzionali. Tali principi, quindi, debbono essere garantiti nei confronti sia del potere legislativo, sia di quello esecutivo, sia di quello giudiziario.

Come ha giustamente ricordato il relatore, il problema si sposta dal crinale del rapporto tra potere esecutivo e legislativo a quello del rapporto tra potere legislativo e giudiziario. Si tratta di assicurare il giusto principio dell'autonomia e dell'indipendenza non soltanto con riferimento alla magistratura, ma anche rispetto alla funzione legislativa nei confronti del potere giudiziario.

Nessuno può negare che, a prescindere dalla politicizzazione della magistratura, vi sia l'esigenza che in una società ampiamente sviluppata e in cui i *mass media* hanno un forte potere sia tutelato il potere legislativo nel suo complesso. Ne consegue quindi che la prerogativa di cui stiamo parlando, rispetto alla quale lo *status* del parlamentare è una proiezione indiretta, deve comunque rimanere indisponibile da parte dello stesso parlamentare. Essa è necessaria a garantire, ripeto, l'autonomia e l'indipendenza del potere legislativo nei confronti della magistratura.

Non si deve andare molto indietro nel tempo per trovare conflitti tra magistratura e Capo dello Stato, tra magistratura e ministro di grazia e giustizia (penso ad un intervento abbastanza recente della Corte costituzionale). Sono conflitti che comportano la necessità di sostenere l'istituto dell'immunità nella misura in cui esso serve alla tutela di una prerogativa, ricordando peraltro che non si deve trasformare l'immunità in impu-

nità né la prerogativa in privilegio dei singoli parlamentari.

Non vi è dubbio che nella pratica applicazione dell'istituto si siano verificati abusi e distorsioni. Ho partecipato, per un certo periodo, ai lavori della Giunta per le autorizzazioni a procedere della scorsa legislatura e posso affermare che indubbiamente vi è stato un mutamento di indirizzo, che peraltro potrebbe essere anche contingente. Siamo comunque in presenza di una norma che, proprio per la sua valenza costituzionale, deve superare il momento particolare in cui viene applicata. Si sono verificate delle distorsioni: ricordo dinieghi di autorizzazione a procedere nei confronti di parlamentari imputati per reati colposi o per falso in bilancio, cioè per reati niente affatto collegati all'esercizio della loro attività professionale. Se questo è accaduto, significa che il testo in vigore ha consentito una interpretazione non conforme e non coerente con gli obiettivi e lo spirito del legislatore costituzionale. Quest'ultimo intendeva mantenere il contenuto dell'articolo 68 della Costituzione nell'ambito delle prerogative a tutela dell'esercizio della funzione costituzionale e dell'indipendenza e dell'autonomia del potere legislativo nei confronti di quello giudiziario; una esigenza tuttora valida.

Esiste dunque la necessità dell'istituto. Credo che si ponga anche un problema di coerenza con le norme di carattere europeo; a prescindere dalla legislazione dei singoli Stati europei, non può essere infatti sottaciuta la questione relativa all'armonia con la disciplina a tutela delle prerogative e dell'immunità del parlamentare europeo. Al di là di disposizioni particolari riguardanti i singoli Stati, non vi è dubbio che siamo comunque, nella legislazione degli altri Stati nei confronti degli stessi parlamentari europei, in una tutela piena dell'insindacabilità ed in una tutela molto limitata dell'invulnerabilità, per lo meno per quanto attiene all'autorizzazione al procedimento.

Ritornando al tema della riforma dell'articolo 68 della Costituzione, occorre ragionare, come dicevo prima, collocando la prerogativa parlamentare non sul versante che distingue il potere esecutivo da quello legislativo, ma su quello dell'autonomia che

deve intercorrere tra il potere legislativo ed il potere giudiziario.

È su queste premesse che si può passare alla valutazione della proposta elaborata dalla Commissione, non senza precisare con molta fermezza e con molta chiarezza quale sia la posizione dei socialisti, che è stata equivocata. Negli attacchi che vi sono stati, non è mancato chi ha frainteso — credo volutamente — la posizione del partito socialista, che intendeva muoversi con maggiore ampiezza rispetto al testo presentato dalla Commissione, su cui vi fu (e ritengo vi sia tuttora) un atteggiamento di cauta considerazione da parte del relatore.

Premetto che per quanto riguarda il comma 1, nella nuova formulazione, ed il comma 2 non solleviamo grossi problemi. Sul comma 1, in particolare, avevamo sostenuto l'utilità e l'opportunità di aggiungere il riferimento agli atti; tuttavia abbiamo considerato l'opinione prevalente in Commissione e la stessa opinione del relatore. La giurisprudenza della Camera e quella del Senato interpretavano già questa norma nel senso di considerare esenti dal sindacato, sia penale, sia civile, sia amministrativo, gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni; e quindi, in omaggio alla teoria degli atti funzionali, di concedere tutela a quelle manifestazioni che non si esauriscono nelle opinioni e nei voti espressi, ma che si sostanziano principalmente in proposte di legge di iniziativa parlamentare o in altri atti comunque riferibili all'attività parlamentare. Pertanto, non abbiamo insistito e non insistiamo nella presentazione di alcun emendamento.

Analogamente, riteniamo sia pienamente coerente con lo spirito della riforma, dei principi informativi, il comma 2, che mira principalmente a tutelare l'integrità dell'organo. Conosciamo le perplessità del relatore sulla parte relativa alla perquisizione personale e domiciliare; riteniamo tuttavia che anche questo aspetto sia funzionale e collegato all'esercizio della funzione parlamentare.

Taluni problemi sorgono, per quanto ci riguarda, in ordine alla formulazione del comma 3, che nel testo unificato della Commissione così recita: «Di ogni procedimento

penale a carico di un membro del Parlamento l'autorità giudiziaria procedente dà immediatamente comunicazione alla Camera alla quale egli appartiene, che può disporre con deliberazione motivata la sospensione del procedimento nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione».

Ebbene, noi riteniamo che questa formulazione rappresenti un sostanziale arretramento rispetto all'attuale disciplina. In sostanza, oggi vi è la possibilità da parte dell'autorità giudiziaria procedente di effettuare le indagini preliminari ai sensi degli articoli 343 e 344, salvo il limite previsto dall'articolo 343: tale norma, appunto, prevede che senza la concessione dell'autorizzazione non possono essere compiuti gli atti previsti dalla stessa (tra i quali ve ne sono alcuni coperti appunto dalla garanzia costituzionale); il che non significa, dunque, che il pubblico ministero non possa procedere alle indagini preliminari.

Oggi vi è quindi questa possibilità, laddove, con il testo proposto dalla Commissione, ci troveremmo — ripeto — di fronte ad un arretramento, anche perché la formulazione adottata può comportare alcuni rischi. Innanzitutto, quello della discrezionalità da parte del pubblico ministero procedente una volta fatta la comunicazione, dal momento che ci si può trovare dinanzi a magistrati che si fermano nelle indagini e a magistrati che, invece, non si fermano. Come ha infatti correttamente riconosciuto il relatore, e come si evince chiaramente dal testo, il pubblico ministero che invia la comunicazione alla Camera può continuare il procedimento, ma può anche non continuarlo.

E che significa l'espressione: «di ogni procedimento penale»? Non si fa riferimento al momento dell'iscrizione della notizia del reato. Credo che l'inizio del procedimento penale nella valutazione del relatore e nel testo significhi comunque qualcosa di diverso dall'inizio del processo penale, cioè dall'esercizio dell'azione penale. Comunque, prima dell'inizio delle indagini preliminari deve procedersi alla comunicazione alla Camera di appartenenza. Vi è insomma questa *consecutio*: inizio del procedimento penale, relativa comunicazione alla Camera di cui fa parte il parlamentare e, successivamente,

facoltà da parte del giudice di procedere o meno nelle indagini e contestuale facoltà della Camera o del Senato di disporre eventualmente, con deliberazione motivata, la sospensione del procedimento nel termine perentorio di 60 giorni dalla comunicazione.

Non entro nel merito delle questioni relative alla necessità di una deliberazione motivata da parte della Camera, previsione che comunque asseconda il procedimento di giurisdizionalizzazione del provvedimento parlamentare, contrario, a mio avviso, alla natura stessa del procedimento. E non affronto neanche la questione della sospensione del procedimento, che può essere deliberata direttamente dall'Assemblea (è una questione che è stata sollevata dal collega Berselli). Voglio però dire che questa formulazione non elimina i rischi che sono presenti oggi; anzi, a nostro avviso può aumentare appunto gli abusi, perché le interpretazioni discrezionali in materia sono pericolose sia per il giudice sia per l'Assemblea.

Con il nostro emendamento noi proponiamo il ritorno all'altra formulazione che fa riferimento all'azione penale, perché vogliamo espressamente che siano compiuti tutti gli atti delle indagini.

Che cosa succede oggi dinanzi alla Giunta per le autorizzazioni a procedere? Le previsioni contenute nell'articolo 343 del codice di procedura penale ed anche nella prima parte dell'articolo 344 — che stabilisce che non oltre 30 giorni dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato del nome delle persone per le quali ciò è necessario, l'autorizzazione deve essere chiesta — sostanzialmente creano un'anomalia nella stessa allocazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere nel sistema costituzionale, perché tale autorizzazione è diventata, di fatto, una condizione di perseguibilità, ma non è tale nell'ordinamento. Non lo è nell'articolo 68 della Costituzione e nel vecchio codice, che all'articolo 15 prevedeva l'obbligo della richiesta di autorizzazione a procedere prima dell'emissione del mandato; e non lo è neanche nel nuovo codice, perché ai sensi dell'articolo 343 l'autorizzazione è una condizione di procedibilità. Lo è diventata di fatto — ripeto — perché di fatto il magistrato

precedente è posto nella condizione di non operare, visto il termine di 30 giorni.

Se vogliamo superare un limite fondamentale che viene riconosciuto da tutti, quello della coerenza con il principio di eguaglianza dei cittadini, dobbiamo necessariamente consentire al giudice di svolgere tutte le indagini preliminari. Questo è il problema, non ve ne sono altri.

Per altro, si tratta dell'unico modo per modificare realmente la norma. Voglio insistere su questo punto, perché esso sia chiaro anche ai colleghi del PDS e di altri gruppi che hanno dichiarato di non aver votato l'emendamento socialista perché poco rigoroso e tendente ad evitare le indagini. Ma, allora, si lasci l'istituto così com'è o lo si abolisca; però, se una modifica deve essere approvata nel senso di mantenere la prerogativa e di rispettare, nel contempo, il principio di eguaglianza dei cittadini, ci si deve necessariamente muovere in tale direzione.

Quando faccio riferimento alla fase precedente all'esercizio dell'azione penale (so che il relatore mi muove qualche rilievo), mi riferisco — si consideri la previsione dell'articolo 405 del codice di procedura penale, onorevole Gitti, ed anche di altri articoli come per esempio l'articolo 279, in materia di provvedimenti di custodia cautelare — all'esigenza, che noi evidenziamo, che sia consentito all'autorità giudiziaria di svolgere tutte le indagini preliminari.

Il resto — se si debba prevedere un termine di 30, di 60 o di 90 giorni e se l'autorizzazione debba essere quella tradizionale (come riteniamo noi) o se vi debba essere un meccanismo inverso di sospensione nel procedimento — cambia poco: noi abbiamo superato il limite fondamentale presente nella legislazione attuale, che è quello che spesso impedisce all'autorità giudiziaria precedente, al pubblico ministero, di svolgere le indagini preliminari.

Prendo atto che l'onorevole Ayala ha mantenuto ferma la tesi alla quale si era riferito nella Commissione speciale, perché non vi è altra via. La strada non può essere quella di lasciare una prerogativa al potere discrezionale delle Camere. Quali saranno i procedimenti rispetto ai quali il Parlamento

si pronuncerà? Si metterà in moto un meccanismo trasversale di accordo tra i gruppi? L'autorizzazione a procedere non può essere un provvedimento discrezionale e facoltativo: se esso viene adottato prima della richiesta del giudice di rinvio a giudizio, tutte le preoccupazioni oggi ventilate possono essere fugate dal fatto che si è rispettato il principio di parità e di eguaglianza dei cittadini, dal momento che si è consentito al pubblico ministero requirente di svolgere tutte le indagini.

Direi, quindi, che il termine è costruito proprio in tal senso e non deve essere inteso come silenzio-assenso. Giustamente, infatti, è stato detto che altrimenti ci si sarebbe trovati in presenza di un istituto amministrativo. Si tratta, invece, di una condizione di procedibilità che va esercitata entro 90 giorni. Nel caso in cui ciò non avvenga, il magistrato potrà celebrare il dibattimento sulla base di una serie di elementi che la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha avuto la possibilità di conoscere e sulla scorta dei quali ha potuto effettivamente giudicare in ordine alla sussistenza di quel *fumus persecutionis* al quale, per giurisprudenza consolidata, si fa riferimento come parametro di valutazione per la concessione dell'autorizzazione.

Il relatore muove, indicandolo espressamente, un rilievo molto forte. Egli obietta che la richiesta di autorizzazione a procedere interviene quando il rischio per il parlamentare è ormai minore. Questo argomento, a mio giudizio, può essere però valido in ogni fase del procedimento: quando la garanzia è maggiore, il legislatore non può non esser messo di fronte ad elementi chiari che provengono dal pubblico ministero e rispetto ai quali può esprimere un giudizio. La tesi prospettata in tal modo riproduce il rischio di fronte al quale ci si trova oggi, cioè la mancanza di elementi atti a porre la Giunta per le autorizzazioni a procedere in condizione di decidere. Noi, ad esempio, abbiamo potuto disporre di una serie di elementi sulla vicenda di Milano perché la disciplina attuale ce lo consente.

Si tratta, quindi, di apportare al sistema vigente quei correttivi necessari per evitare ogni discrezionalità ed abuso sia da parte del

pubblico ministero sia da parte dell'Assemblea. È un punto sul quale insisteremo. Se è necessario riformulare il nostro emendamento, siamo disposti a farlo, ma il gruppo socialista chiede con fermezza che il pubblico ministero sia messo in condizione di svolgere tutte le indagini preliminari e che solo successivamente le Assemblee deliberino sulla concessione dell'autorizzazione a procedere (*Applausi*).

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

ALFREDO BIONDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio compito oggi non è quello di esporre la posizione del mio gruppo perché non credo che questo debba essere l'oggetto della discussione odierna. Il tema al nostro esame non riguarda i partiti, ma le istituzioni, anzi il massimo valore istituzionale: la totale e libera corrispondenza degli eletti al Parlamento al mandato popolare. L'immunità parlamentare, infatti, è stata posta a tutela del corretto svolgimento del mandato popolare; non si tratta di una garanzia personale, ma di uno strumento che consente di esercitare pienamente e liberamente la funzione di parlamentare.

Ho sempre il dubbio, quando si affrontano tali argomenti, di trovarmi in mezzo ad un conflitto tra due valori egualmente importanti: l'uguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini e la garanzia della funzione di parlamentare, necessaria per tutelare l'integrità dell'organo.

Il bisogno di garantire due valori ugualmente importanti, ma fra loro in contrasto, determina una situazione delicata. Si è lamentata una disuguaglianza che ha scatenato critiche di vario genere, che muovono da un'analisi dei dati statistici. A tale riguardo va detto che ci si è soffermati soprattutto sulla quantità delle autorizzazioni concesse e non sulla qualità dei reati contestati. Da ciò è scaturita l'aspra critica cui è stato sottoposto l'istituto.

D'altronde, esso ha svolto ruoli diversi: è servito a garantire l'impunità sia a chi aveva commesso determinati fatti, e solo successivamente era divenuto parlamentare, sia a chi aveva commesso reati essendo già par-

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

lamentare, passando così dalla condizione di deputato a quella di imputato non in ragione del libero esercizio della propria attività parlamentare, ma per motivi diversi. Sono deroghe che possono verificarsi anche nelle migliori famiglie e tra i soggetti migliori, ma che non devono ricevere alcuna copertura.

Quindi, la differenza fra il principio e la sua applicazione concreta ha generato discrepanze fra due beni giuridici in contrasto.

Vi è, da un lato la necessità di garantire l'integrità dell'organo, di tutelare la funzione, la libertà d'azione, di parola e di voto del parlamentare, e dall'altro l'esigenza di consentire alla magistratura di svolgere il suo compito.

Gli avvenimenti degli ultimi tempi, concernenti vicende che si verificavano già in precedenza, ma che sono venute alla luce solo ora, hanno provocato una forte reazione dell'opinione pubblica, creando una situazione critica.

L'altro giorno un nostro collega — mi pare fosse l'onorevole Rapagnà — fece una battuta intelligente. Disse che un *fumus persecutionis* alla rovescia si riversa sui parlamentari per i quali non è ravvisabile la possibilità di essere sottoposti a giudizio; questi verrebbero «affumicati» da una «illegittima suspicione» che finisce per riguardarli tutti. Noi, infatti, saremmo coperti da qualcosa che, invece di garantirci, ci rende meno onorevoli, credibili e attendibili, ledendo la nostra reputazione.

Di qui nasce il problema che abbiamo di fronte: dobbiamo mantenere questa copertura *erga omnes*, che riguarda l'intero corpo, e per la quale non è in discussione l'insindacabilità ma l'inviolabilità di determinati comportamenti, oppure no?

Me lo chiedo con animo liberale, perché non ho una formula risoltrice. Tendenzialmente, anche per il lavoro svolto in questi giorni nell'ambito della Giunta (del quale, nonostante ciò che si legge sui giornali, mi vanto come membro del Parlamento), abbiamo maturato l'opinione che determinati fatti dovessero essere valutati solo perché collocati in una dialettica processuale che ha la sua dignità. Sui possibili effetti di questo inizio di procedura, poi, nessuno si è espresso. Vi è stata una notevole dignità anche

nelle argomentazioni a sostegno di orientamenti diversi, però alla fine abbiamo operato una scelta, fermandoci al punto oltre il quale ci si addentra in un continente inesplorato nell'ambito del quale i problemi della pericolosità, dell'inquinamento delle prove e del pericolo di fuga devono essere meglio precisati. Abbiamo operato, quindi, una distinzione che attiene ad una differenza che la legge prevede *erga omnes*, ristabilendo così un principio di uguaglianza.

Questo è l'ambito da cui dobbiamo partire. Ecco perché, a mio parere, la relazione dell'onorevole Casini tiene giustamente conto delle differenti esigenze, non per effettuare una transazione tra di esse ma per salvarle tutte. In questo senso, non ho ben compreso nell'intervento del collega Mastrantuono quale sia l'argomento forte in relazione all'inizio del procedimento penale, che riguarda tutti, quindi anche il parlamentare, che prosegue nei confronti di tutti, quindi anche dei parlamentari e che si arresta solo di fronte ad una condizione sospensiva esercitata nel caso che la Giunta ravvisi (qualcuno sostiene che dovrebbe anche motivarla, ma io ho qualche dubbio in proposito) l'esistenza di una devianza dal corretto esercizio dell'azione penale da parte del magistrato, nel caso cioè in cui si individui, dietro la caligine di un eventuale *fumus persecutionis*, la possibilità che l'azione del magistrato sia strumentale e contraria alle garanzie generali che devono essere valide per tutti, tanto più per chi svolge una funzione come la nostra.

In questa fase si corrono alcuni rischi perché l'iniziativa della Giunta, che va opportunamente regolamentata, investe un problema di tutela generale, che diventa particolare nel caso sottoposto ad esame. Da questo punto di vista, pertanto, il problema di stabilire quando debba iniziare e finire l'azione penale ha certamente una valenza di carattere processuale, ma dal punto di vista concreto non ha grande significato; dell'avvio del procedimento, infatti, si dà comunicazione alla Camera, la quale può esercitare le sue facoltà entro un termine prestabilito. Se viene espresso un giudizio negativo sull'iniziativa del magistrato, si de-

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

termina una condizione di improcedibilità; in caso contrario, non viene espresso un assenso all'iniziativa, ma semplicemente si consente la prosecuzione dell'azione penale fino a quando non si evidenzi un elemento di scorrettezza del quale spetta a noi rilevare la sussistenza.

Riconosco che l'argomento sostenuto da chi chiede la completa eliminazione dal nostro ordinamento dell'istituto dell'immunità parlamentare ha una forza maggiore — starei per dire, dal punto di vista ablativo — di qualsiasi dubbio, preoccupazione o, se si vuole, di qualunque sospetto o insinuazione nei confronti di parlamentari. Del resto, sospetti ed insinuazioni ce li siamo in grandissima parte meritati, in passato, a causa di un'interpretazione larga di un principio che non è largo, ma alto. Tuttavia, questo è un aspetto per il quale possiamo procedere ad autocritiche politiche, di maggioranza o di opposizione, a seconda dei diversi casi che si sono verificati in relazione all'utilizzo di uno strumento spurio che, invece, avrebbe dovuto essere impiegato con grande linearità. Sono altresì convinto — anche in considerazione di come si sta lavorando in questo momento nella Giunta, sulla base di una propensione collegiale — dell'opportunità di limitarci alla valutazione degli elementi di effettivo *fumus persecutionis*, evitando interpretazioni surrettizie, espressione di un atteggiamento tendenziale che assumono gli italiani, anche quando siano parlamentari, nell'ergersi a giudici dei giudici. Ciascuno, infatti, in particolare coloro che non se ne intendono, dà di qualsiasi processo la propria versione ed interpretazione...!

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO D'ACQUISTO

ALFREDO BIONDI. Questo è un compito che non ci spetta, perché non è previsto dalla Costituzione. Se, quindi, abbiamo agito in tal modo, abbiamo fatto male perché non solo abbiamo offeso, in un certo senso, l'autonomia, l'indipendenza e la serenità del magistrato, ma abbiamo anche pregiudicato la possibilità dell'esercizio delle attività difensive, entrando nel merito di questioni

che debbono essere valutate da chi se ne intende.

Il problema, quindi, se vogliamo — così come io sono convinto — che debba essere mantenuta una garanzia, solo nel caso in cui ce ne sia bisogno, collegata alla sospensione dell'efficacia, è di considerare che questa non rappresenta un baluardo che si erge *a priori*, ma si realizza invece *a posteriori*. Si rovescia il momento dell'esercizio di questa condizione che viene spostata, dal punto di vista degli elementi che possono formare ed individuare un'eventuale realtà persecutoria, ad un momento in cui la conoscenza ci dà la possibilità di applicare un istituto che non è più un fatto che garantisce il Principe — *Summa in cives atque in subditos legibusque soluta potestas* — o stabilisca una sovranità: è piuttosto un istituto che indica la facoltà reattiva di un corpo politico e legislativo che ravvisa nel *vulnus* della funzione del parlamentare una lesione della sua integrità e della sua capacità di svolgere in autonomia e senza interferenze un'attività che, proprio per la sua particolarità, per la necessità di libertà e di indipendenza, non può essere assoggettata ad una eventuale lesione da parte di un'altra autorità, di un altro potere dello Stato dotato di forti possibilità di incidere.

Questa è la ragione per la quale, dal punto di vista teorico, diciamo così — dovendosi scegliere tra la dismissione di questa garanzia ed una regolamentazione che assicuri la gente sul fatto che la riforma proposta non diventerà un pretesto elusivo ma, invece, un atto di doveroso controllo delle rispettive, e rispettabili, posizioni diversificate della magistratura e del Parlamento —, mi pare che la seconda soluzione introduca un criterio che ha un suo valore.

Nella legislazione inglese — che molti hanno richiamato come un ordinamento di principio che, nei fatti, consente quasi sempre la concessione delle autorizzazioni a procedere — è contenuta un'ulteriore garanzia; si stabilisce addirittura che il Parlamento, ove ritenga che il magistrato abbia agito in funzione di una devianza calunniosa — di questo si tratta! —, cioè di un'iniziativa volta a danneggiare un parlamentare, bersaglio polemico e politico, possa esercitare

un'azione penale nei confronti del magistrato. Non sono tanto d'accordo su tale punto di vista perché trasformerebbe proprio questa impostazione — che qualcuno ha adombrato in particolar modo nel corso dei lavori della Commissione — dando vita ad un rimpallo di interferenze che sarebbe non solo molto pericoloso, ma che troverebbe anche una eco nella motivazione.

Sul problema della motivazione, per altro, nutro qualche dubbio. Parleremo in seguito di tale questione ed io — come è mia abitudine — ascolterò le posizioni e le diverse determinazioni degli altri colleghi; ritengo infatti di ragionare in termini assolutamente liberi da posizioni precostituite, limitandomi ad esaminare — come si deve fare in questo caso — le diverse ipotesi senza pregiudiziali ideologiche, pensando non solo al momento attuale, ma anche a quello successivo.

Ho affermato che valuterò le varie ipotesi pensando anche al futuro, perché le cose possono cambiare e perché i principi costituzionali sono grandi regole — non piccoli regolamenti! — che vanno mantenute fisse. Se stabiliamo una grande regola di garanzia, potremo individuare in seguito i piccoli regolamenti per renderla attuale ed attuabile. È infatti evidente che i codici sono soggetti a cambiamenti. Ricordo, ad esempio, che stiamo cambiando un codice, da garantista quale era e quale deve essere, in un altro di fronte al quale «Rocco e i suoi fratelli» diventano bambini piccoli dal punto di vista inquisitorio. Proprio perché ragiono in questi termini, sono pertanto in grado di percepire i rischi delle modifiche della legge sostanziale o procedurale, e di ravvisare in ciò l'utilità di non correre il rischio di mantenere un principio di garanzia subordinato ad un corretto esercizio.

Sulla motivazione, ripeto, nutro qualche dubbio, proprio per le ragioni che esposevo poc'anzi. La questione della motivazione pone in effetti parecchi problemi, relativi alle sue modalità, ai suoi termini, a dimensioni e a posizioni diversificate. Le motivazioni in realtà possono essere estremamente diversificate da un banco all'altro, pure in un giudizio che tende al raggiungimento di una soluzione comune. Per tali ragioni, su questo punto preferirei francamente una

maggioranza qualificata, la quale (proprio perché si forma in una dimensione tale da non rendere politicamente o partiticamente inquinato il giudizio, ma convergente su una linea più vasta di adesioni e di interpretazioni) non ha nemmeno bisogno di una motivazione esplicita.

Vi è poi da affrontare il problema delle perquisizioni personali e di quelle domiciliari. Al riguardo rilevo che vi è un elemento certo: se ad un individuo, che sta per essere perquisito, si dice: «bada, che ti perquisisco», diviene poi perfettamente inutile procedere alla perquisizione (elementare, Watson!). Se nella perquisizione si vede solo l'atto processuale è un conto; se, invece, si vede in essa una intrusione fisica e domiciliare nella libertà anche degli atti (noi siamo per le espressioni e per i voti, ma anche per gli atti), dei comportamenti di un parlamentare, allora è un altro conto! Il parlamentare può avere di fronte alla polizia un atteggiamento che nel tempo è stato criticato con diverse modalità. Dico la verità: farmi mettere le mani addosso per vedere se ho un documento, se me l'ha dato uno, se un amico di partito mi ha dato...

CARLO CASINI, *Relatore per la maggioranza. Le mazzette!*

ALFREDO BIONDI. Speriamo non siano mazzette! Per quello che mi riguarda, non faccio queste ipotesi; le considero infatti al di fuori dal *id quod plerumque accidit* in riferimento agli altri...!

GIUSEPPE MARIA AYALA. Per te è impossibile?

ALFREDO BIONDI. Non dico che è impossibile, ma che vi sarebbe l'inidoneità del soggetto più che del mezzo. E tu sai che l'inidoneità soggettiva può sempre essere superata dall'ottimismo della volontà e, magari, porta ad acquisire quello che non si deve.

In conclusione, vorrei dire che quando si parla di sfera della libertà è necessario tenere conto che c'è una posizione del parlamentare, proprio per la sua capacità anche conflittuale rispetto a determinate situazioni. Di

conseguenza, la perquisizione sia domiciliare sia personale può prestarsi non a fini processuali, ma a fini di esercizio autonomo della propria capacità di presenza, di rappresentanza, di stimolo e di contrasto che il parlamentare deve poter avere. Parlo di tutto ciò perché il parlamentare — specialmente quello appartenente all'opposizione — ha spesso dovuto in passato (ed io come avvocato me ne sono occupato qualche volta) subire iniziative, prese dalle forze dell'ordine in perfetta buona fede, che tuttavia erano limitative della libertà e della stessa dignità con le quali un parlamentare, nell'ambito magari di una manifestazione pubblica, esercitava la sua funzione di presenza, di conoscenza e talvolta di solidarietà.

Pertanto, la perquisizione, le «mani addosso», da parte di chi esercita un altro importante compito la cui attuazione però spesso non è perfettamente calibrata, può determinare una differenza tra la libertà completa e quella parziale libertà che sovente presenta aspetti piuttosto pericolosi. Infatti, andare in galera in seguito ad un arresto, ad un fermo ad una cattura e così via rappresenta un evento certamente grave ma eccezionale, mentre il poter essere assoggettati in determinati momenti a misure che restringono sostanzialmente la libertà rappresenta qualcosa che forse è ancora più grave.

Mi accorgo che mentre dico ciò opero una differenziazione totale tra le finalità processuali — che riconosco dovrebbero portare alla possibilità di perquisire e di controllare — e quelle che sono determinate guarentigie; ma qui sta il gioco, questo è il dilemma e qui sta il salto da compiere o meno. Se vogliamo garantire una funzione che ha nella libertà il suo presidio e nell'autonomia e nella legittimazione di qualunque cosa riguardi il suo esercizio la propria caratterizzazione più forte, dobbiamo pagare una moneta, per avere il vantaggio — se vogliamo chiamarlo così — che non si verifichi il possibile attentato a tale più complessiva entità di libertà. Se invece operiamo delle riduzioni (dicendo: «Questo sì, questo anche, questo invece no»), allora possiamo dare la sensazione che non si voglia difendere un principio di «inviolabilità» ma il van-

taggio, rispetto a quello che succede agli altri, di non andare in carcere.

Io preferisco un discorso più complessivo, che riguardi la condizione del parlamentare ed il suo *status libertatis*, rispetto ad una valutazione concernente un momento particolare dell'attività di carattere politico o meno di ciascuno che sfoci in una vicenda processuale, rispetto al quale mi si garantisca maggiormente di non essere assoggettato a misure restrittive della libertà personale. Tra queste ultime vi è anche quella di un'intrusione nel proprio privato (e nel proprio privato-pubblico), rappresentato dalla persona e dal domicilio di ciascuno di noi.

Questa è la mia opinione «retrattile», dal momento che ascolterò molto volentieri gli argomenti che saranno portati quando dalla discussione generale si passerà all'esame degli aspetti particolari della materia. Credo tuttavia che non dobbiamo cedere alla demagogia, che in materia costituzionale e giuridica diventa un'offesa, di credere che la Camera dei deputati sia la camera degli imputati. Ho sentito dire da alcuni che se nella vita privata qualcuno contava qualcosa, venendo qui ha perso una sorta di illibatezza; in questo modo si offende — per qualche caso che esiste e di cui dobbiamo liberarci al più presto sul piano morale e sul piano politico — un'attendibilità ed una reputazione che ognuno di noi si è guadagnato nella sua vita privata e pubblica e si fa sì che quella che è una garanzia di diritto e di libertà diventi quasi un privilegio.

Se si fa questo ragionamento, dovremmo scegliere la via dell'ablazione totale di questo presunto beneficio, che diventa un'illegittimita suspicione. Se invece — ed io sono da questa parte — riteniamo che alcuni valori non siano dati al soggetto (per quello mi oppongo al ragionamento di Ciccio Messere circa l'azionabilità personale), ma siano attribuiti al Parlamento perché nella sua completezza possa svolgere le funzioni che ad esso sono proprie senza pericoli per la sua libertà o per la sua indipendenza, qualche rischio possiamo anche correrlo.

Se stabiliamo che si possa procedere salvo che, con provvedimento adottato a maggioranza numerica rilevante, si dica che qualcosa non funziona, la sospensione non rap-

presenta l'esercizio di un privilegio, ma la verifica di un diritto. Infatti, se vi fosse attentato e se noi lo subissimo, ciò turberebbe l'integrità dell'Assemblea dal punto di vista numerico e la libertà di ciascun parlamentare, quindi del corpo legislativo nel suo complesso di cui il parlamentare *uti singuli* è espressione (*Applausi*).

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

ALFREDO BIANCHINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito ormai ampio e le lunghe discussioni in Commissione possono evitare una illustrazione complessiva e dettagliata dei problemi, che non sono pochi, connessi ai principi che hanno ispirato l'attuale testo dell'articolo 68 della Costituzione ed ai criteri che oggi ne vorrebbero ispirare le modifiche.

Non mi soffermerò perciò sugli aspetti, pur interessanti, posti problematicamente dal primo comma dell'articolo 68, che — come è noto — concerne l'insindacabilità del parlamentare per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni. Né mi soffermerò sui problemi connessi all'autorizzazione per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna ovvero se colto nell'atto di commettere un delitto per il quale sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Ancora, non presterò attenzione all'istituto dell'autorizzazione all'arresto ed alle perquisizioni personali e domiciliari, che trova nell'attuale testo e nella proposta di modifica una disciplina sostanzialmente simile.

Vengo, piuttosto, al nodo della cosiddetta autorizzazione a procedere. L'attuale formulazione dell'articolo 68 disegna l'istituto dell'inviolabilità del parlamentare, cioè la necessità di ricevere dalla Camera di appartenenza l'autorizzazione a procedere per l'avvio del procedimento penale quale condizione di procedibilità dell'azione penale.

Il testo unificato della Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge concernenti la riforma dell'immunità parlamentare delinea in modo diverso l'istituto,

ipotizzando, da un lato, che del procedimento penale a carico del parlamentare l'autorità giudiziaria debba dare immediata comunicazione alla Camera di appartenenza e, dall'altro, attribuendo a quest'ultima la facoltà di disporre con deliberazione motivata la sospensione del procedimento nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione. Si tratta dunque, nella sostanza, di una sorta di condizione di perseguibilità.

Dirò subito che la soluzione prospettata dalla Commissione speciale non mi sembra soddisfacente, per una sorprendente — e francamente insospettata — povertà tecnica della proposta. Ma non è questo l'aspetto che interessa di più, sul quale, pure, mi soffermerò. La proposta non è soddisfacente perchè essa non coglie la complessità del tema nei suoi connotati politici, storici ed, infine, giuridici.

La Commissione speciale — come ricorderete — è stata appositamente istituita, su proposta del Presidente della Camera, a fronte di una crescente ostilità alle immunità parlamentari, riconducibile ad un loro uso distorto: dinieghi inammissibili ed ingiustificati di autorizzazioni a procedere per processi in cui non era dato cogliere alcun *fumus persecutionis* nell'azione del magistrato; lunghezza interminabile ed incontrollabile nella procedura delle giunte per le autorizzazioni a procedere; politicizzazione, in senso deteriore, delle valutazioni delle Camere, con conseguente difficoltà del Parlamento di assumere decisioni non assoggettate a miseri interessi partitici.

Si è così potuta diffondere l'idea che l'autorizzazione a procedere fosse un privilegio ingiustificato del parlamentare, una sorta di licenza agli abusi, una anacronistica forma di guarentigia che contrasterebbe con il principio di eguaglianza di tutti i cittadini, che la nostra Costituzione — come tutti sappiamo — assicura e garantisce nella disposizione contenuta nell'articolo 3.

Di qui la forte richiesta (che non si avverte solo in questa legislatura, ma certamente in questa legislatura la spinta è più accentuata) di abolizione, quanto meno di modifica del regime dell'immunità parlamentare. Già nel passato tale richiesta si è tradotta in una lunga serie di progetti di legge, oggi appunto

sottoposti, sia pure in un testo unificato, alla nostra valutazione.

Ma questo testo di legge nella parte qui considerata, onorevoli colleghi, risponde al quesito fondamentale? Sussistono ancora oggi le ragioni per conservare l'istituto dell'immunità, cioè quell'istituto che preclude all'ordinamento giudiziario la possibilità di assumere iniziative nei confronti del parlamentare soltanto dopo il consenso della Camera di appartenenza?

Dimentichiamo pure i soliti rassicuranti, anche se importanti, precedenti dell'istituzione inglese in cui affondano le radici dell'immunità parlamentare. Dimentichiamoli anche perché ogni volta che si parla delle esperienze giuridiche o sociali del mondo anglosassone si ha sempre l'impressione che esse abbiano ben poco a che fare con le nostre tradizioni e con il nostro disordinato e disgraziato paese.

Prendiamo pure atto che oggi non esistono più potestà coercitive attribuite all'organo esecutivo, al Governo o al sovrano, come era previsto in ordinamenti anche non lontani nel tempo. Ma torniamo a domandarci con forza e perentoriamente — questa è la domanda cui in verità dobbiamo rispondere — se persistano le ragioni per precludere all'ordinamento giudiziario la possibilità di assumere iniziative nei confronti del parlamentare soltanto dopo il consenso della Camera di appartenenza.

Il quesito è indubbiamente difficile, perché postula e ripropone oggi il confronto tra due valori fondamentali di tutte le democrazie rappresentative, cioè degli ordinamenti liberaldemocratici e che sono già oggi costituzionalmente garantiti: da un lato l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge; dall'altro la garanzia che il Parlamento sia salvaguardato e tutelato come centro dello stesso sistema democratico. Un confronto che è sempre difficile per lo spessore dei due valori in considerazione e che è reso più difficile oggi per la delegittimazione delle istituzioni, sia per l'abuso dell'istituto in esame sia, più in generale, per la degenerazione — e qui voglio essere sintetico — del sistema partitico.

Certo è che se si volesse far prevalere il valore dell'uguaglianza dei cittadini come

indifferenziato e indifferenziabile connotato della vita democratica dell'ordinamento o, se si preferisce, della vita di un ordinamento democratico, la risposta non ammetterebbe dubbi: l'articolo 68 andrebbe totalmente cancellato o, per lo meno, per due terzi.

Ma se si crede che ancor oggi sussista l'esigenza di tutelare il valore della prerogativa della rappresentanza politica, il valore cioè dell'effettività del potere dell'Assemblea parlamentare, la risposta dovrebbe essere altrettanto perentoria: l'articolo 68 in tal caso andrebbe integralmente conservato, salvo forse l'eccesso di tutela dell'attuale terzo comma, che richiede il consenso del Parlamento anche per l'esecuzione di una sentenza ormai irrevocabile di condanna.

Ebbene, onorevoli colleghi, preso nel mezzo del confronto fra questi due valori (il valore di uguaglianza dei cittadini e quello della tutela dell'Assemblea), che sono fra i più alti della tradizione della civiltà giuridica della democrazia rappresentativa, il testo unificato della Commissione offre una risposta che non esito a definire una mezza risposta, che rende ineguale — mi si passi il termine — il parlamentare rispetto al cittadino non parlamentare e che per contro non sottrae l'Assemblea alle oggettive possibilità di prevaricazione da parte dei poteri esterni e della stessa magistratura, che può diventar essa stessa strumento, pur inconsapevole, di espropriazione della legittimità dell'Assemblea.

È a mio modo di vedere una risposta di compromesso, timida, che sembra per un verso essere prigioniera e timorosa dei clamori di un'epoca, dell'opinione pubblica, che sottopone a un duro, e d'altronde giusto, giudizio il sistema dei partiti e con esso il sistema politico, e che per altro verso sembra incapace di trarne la pur emotiva ma in ogni caso più coerente conseguenza: l'abbandono di ogni guarentigia del Parlamento e dei suoi membri.

Si potrebbe dire che la compromissoria e timida risposta riflette la profonda crisi del sistema partitico che tende a compiacere, non credendovi fino in fondo, un nuovo senso delle istituzioni che si intravede ma che non si afferma, piuttosto che delineare con forza e con coraggio i fondamenti di

garanzia di un rinnovato sistema istituzionale.

Se è vero che ci si trova in una fase di transizione nella quale il vecchio stenta a cedere il passo al nuovo che ha ancora i contorni indefiniti di un timido albeggiare, se è vero tutto ciò, nel testo unificato della Commissione si può cogliere un significativo esempio della difficoltà, della contraddizione, soprattutto della debolezza dell'attuale progettualità politica.

Vorrei aggiungere che la debolezza tecnica, di cui all'inizio avvertivo, del testo proposto è più che mai rivelatrice sintomatica della debolezza del disegno politico ispiratore della proposta di modifica.

Si parla di sospensione del procedimento penale. Ma sospensione perché? Se nell'azione del magistrato si può ravvisare o più semplicemente si ravvisa in un caso concreto un *fumus persecutionis*, allora è evidente che l'azione penale non deve procedere o, se iniziata, non deve proseguire. Ma perché sospenderla, e fino a quando? Forse fino a quando il parlamentare cessi dalla sua funzione? Ma in tale ipotesi perché al magistrato viene allora lasciata la possibilità di perseguire un disegno che è stato riconosciuto persecutorio?

Nel testo della Commissione si parla, del tutto genericamente, di deliberazione motivata, ammettendosi con ciò addirittura un allargamento — questa volta motivato — della possibilità di interdizione dell'iniziativa del magistrato rispetto al caso classico del *fumus persecutionis*. E infatti la motivata deliberazione non collegata al criterio del *fumus persecutionis* allarga il campo dell'immunità a qualsiasi discorso ragionevole o motivato finché si vuole, tuttavia possibilmente diverso dalla circoscritta ipotesi del *fumus persecutionis*.

Non posso tacere, però, che alle critiche sin qui svolte debbo aggiungere un'altra, che delinea per ultima benché in realtà sia forse la più importante e — a mio modo di vedere — la più radicale.

Nella tradizione storico-giuridica dell'istituzione dell'autorizzazione a procedere, e d'altronde nell'attuale testo dell'articolo 68, il consenso ovvero il dissenso della Camera all'autorizzazione richiesta dal magistrato è

riconducibile ad una attività obbligata ed estesa della Camera stessa.

In altri termini, l'istituto è sempre stato congegnato nel senso di un obbligo generale di risposta, positiva o negativa che essa sia, nei confronti di tutti i suoi membri realizzandosi così — e non è un aspetto marginale — un sistema di uguaglianza fra i membri dell'Assemblea.

L'articolato proposto dalla Commissione affida alla discrezionalità della Camera l'esame dell'iniziativa del magistrato. Voglio dire che nella proposizione si può disporre, con deliberazione motivata, la sospensione del procedimento finendo per riconoscere un potere discrezionale alla Camera non soltanto nel contenuto della sua decisione, come era sempre stato nel passato e com'è attualmente, ma addirittura nell'assunzione della decisione, così che l'inerzia della Camera (il suo silenzio-assenso o dissenso come si vuole), comunque una sua mancata pronuncia, diviene una sanzione.

Possiamo seriamente pensare che un sistema di garanzia parlamentari possa essere affidato a silenzi, inerzie od omissioni? Se si crede che il Parlamento debba essere tutelato, allora è necessario pretendere l'obbligatorietà dell'esame dell'iniziativa del magistrato e l'obbligatorietà di una pronuncia espressa. Diversamente, se non si reputa necessaria la tutela dell'organo parlamentare si rinunci ad ogni guarentigia, si abbandonino perciò le mezze e timide misure tristemente rivelatrici delle difficoltà del tempo presente.

Ma vi è di più. Il testo proposto finisce per travolgere e rendere più deboli nella sua concezione compromissoria, che vede la sospensione come provvedimento di eccezione non soltanto nel contenuto ma anche nella sua assunzione, le minoranze. Intendo dire che l'autorizzazione a procedere nella sua configurazione tradizionale imponeva come regola una pronuncia espressa per tutti.

Qui la sospensione deriva da una pronuncia espressa che si pone come eccezione, cioè come eventuale interdizione all'azione del magistrato.

E allora, in un simile quadro, chi tutelerà

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

le minoranze, chi tutelerà il singolo parlamentare? La debole e modesta risposta fornita dal testo unificato della Commissione ad un tema complesso e particolarmente difficile, ancor più oggi, discende — come ho cercato di dire — da una incompleta ed insufficiente comparazione tra i valori dell'uguaglianza dei cittadini e i valori della prerogativa della rappresentanza politica.

Ricorderò a questo proposito quanto è già stato autorevolmente osservato dalla dottrina costituzionalistica, e cioè che tutto il sistema delle riserve di legge affidate alle Camere e che circondano i diritti fondamentali dei cittadini segnala che la Costituzione confida al Parlamento, quale legislatore, la tutela della base stessa della sovranità del popolo, cioè delle sue libertà fondamentali.

Questa osservazione consente anche di capire perché l'idea di uguaglianza, che è poi diventata principio costituzionale, si è consolidata via via in corrispondenza della maggior forza e della maggiore indipendenza acquisite dai parlamenti. Ebbene, pensiamo oggi che il Parlamento si rafforzi attraverso una formula equivoca di tutela, di protezione e di semiabolizione dell'immunità parlamentare? Crediamo che, nel quadro politico odierno, sussista un interesse a rendere il Parlamento più debole nel confronto con altri organi di rilevanza costituzionale? Non dobbiamo piuttosto pensare che il Parlamento debba essere il luogo forte da cui iniziare il lungo ed impervio cammino del rinnovamento dello Stato?

Signor Presidente, avviandomi alla conclusione del mio intervento, non potrei non considerare l'implicito sottinteso di questa vicenda di revisione costituzionale, e cioè il ruolo della magistratura. Non vi è dubbio che uno degli eventi di rilievo della nostra storia costituzionale sia quello dell'indipendenza della magistratura; e mi sia anche consentito ricordare che il gruppo a cui ho l'onore di appartenere ha sempre avuto le carte in regola nella lotta per l'acquisizione ed il mantenimento di questo importante valore.

Ma se una magistratura dipendente, quale nessuno può volere, potrebbe essere centro di inaccettabili prevaricazioni nei confronti,

fra l'altro, delle assemblee parlamentari, al tempo stesso l'indipendenza della magistratura dal potere esecutivo — indipendenza che tutti dobbiamo concorrere a mantenere — non può non far riflettere su un dato istituzionale, a mio modo di vedere quasi necessario. L'indipendenza di un ordinamento è la fonte di una sua inevitabile politicità. Proprio perché la magistratura è un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere — e ce lo dice l'articolo 104 della Costituzione — si determina l'oggettiva conseguenza di una sua politicità, anche intesa nel senso più alto. È per questo che la cosiddetta immunità parlamentare conserva la sua caratteristica di garanzia oggettiva e funzionale del procedimento di decisione parlamentare.

Le considerazioni che precedono mi fanno pensare che le ragioni di garanzia e di tutela dei parlamentari, soprattutto di quelli dell'opposizione e delle minoranze, non siano venute meno, e soprattutto mi fanno pensare che le misure proposte nel testo della Commissione speciale introducano un principio di disuguaglianza e non offrano reali garanzie. Modifiche, anche coraggiose, all'articolo 68 della Costituzione sono auspicabili, soprattutto nell'ottica di sconfiggere il sistema degli abusi, e non già nell'ottica di rendere debole la tutela del Parlamento e incongruamente ineguale — mi si passi il termine — il parlamentare.

Per questi motivi ritengo che il terzo comma dell'articolo 68, nel testo proposto dalla Commissione, non meriti di essere approvato. Ecco perché mi riservo di presentare emendamenti diretti a perseguire l'obiettivo che mi sono sforzato di rappresentare (*Applausi del deputati del gruppo repubblicano*).

PRESIDENTE. Suspendo la seduta sino alle 17.

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

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI.

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, 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 depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Autorizzazioni di relazione orale.

PRESIDENTE. 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 decima legislatura:

Gasparotto ed altri: «Riapertura dei termini per la presentazione di proposte di concessione di ricompensa al valor militare per le resistenze 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).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Si riprende la discussione.

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

SILVANO LABRIOLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, in questa discussione sono già intervenuti i colleghi Lucarelli e Mastrantuo-

no, che hanno illustrato le linee essenziali della posizione politica del gruppo socialista, alle quali mi richiamo limitandomi ad aggiungere solo qualche altra considerazione. In tal modo intendo anzitutto rendere omaggio alla discussione che si è svolta in quest'aula (in primo luogo alla relazione del collega Casini, molto perspicua e corretta) e agli importanti contributi che sono stati forniti.

Il mio intervento risponde anche, signor Presidente, alla preoccupazione di dare un apporto, certamente modesto, alla soluzione di un problema che la discussione ha rivelato essere ancora aperto. Devo sottolineare che la mia preoccupazione sorge proprio da questo fatto. Non intendo tanto riferirmi alla sollecitazione autorevole (che col tempo è diventata ancor più autorevole) del Presidente della Camera, ora Presidente della Repubblica, ad affrontare la delicata questione delle prerogative parlamentari, in particolare (mi sia consentito questo primo amichevole rilievo) di quella che, non so per quale motivo, nessuno chiama con il suo vero nome. Mi riferisco all'invulnerabilità, che è la prerogativa della quale ci stiamo occupando. Né il relatore, né i gruppi, né i singoli deputati intervenuti hanno posto mai in discussione l'irresponsabilità; essi, anzi, hanno tenuto a precisare il dato che nel frattempo il costume, la prassi e la lettura costante della norma costituzionale hanno individuato, malgrado l'infelice dizione testuale del primo comma dell'articolo 68.

In realtà, noi ci siamo occupati esclusivamente di invulnerabilità. Devo sottolineare che la mia preoccupazione sorge proprio dall'importanza della discussione svoltasi finora e dal fatto che essa mostra non solo e non tanto una disparità di valutazioni tra i sostenitori del mantenimento della prerogativa dell'invulnerabilità e coloro che invece vorrebbero eliminarla. Fossero solo queste le posizioni, il tema della discussione sarebbe chiaro. Non è infatti evidente il tipo di conclusione che dobbiamo dare al tentativo finora condotto (che il relatore ha portato ad un grado notevole di maturazione, ma che poi — mi sembra — lo stesso relatore e molti colleghi intervenuti hanno posto in discussione) di trovare un punto di equili-

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

brio nuovo in merito alla forma della prerogativa parlamentare di cui si parla.

Mi sforzo di affrontare questo aspetto del problema, che è tanto più grave, onorevole Presidente, se consideriamo che domani ascolteremo la replica del relatore ed il punto di vista del Governo, e che poi dovremo passare ai voti, per una deliberazione che richiede un *quorum* tale da non consentire votazioni con un ristretto margine. Sono preoccupato per il rischio (che vedo molto concreto e quindi vicino a noi) che si deliberi ma non si concluda. Questa, sì, sarebbe una risposta molto negativa e deludente ad un'opinione pubblica alla quale, a torto o a ragione, tutti ci siamo rivolti come al soggetto cui si deve dare una risposta rinnovata e riformatrice.

Desidero partire da una prima considerazione, che sgombra il campo da un equivoco che ha aleggiato in molte posizioni assunte; ancora questa mattina, ho ascoltato l'intervento — per molti versi condivisibile — dell'onorevole Ayala (ma anche molti altri colleghi sono intervenuti in questo senso), che ha tentato di mettere in campo la questione della cosiddetta illegittimità sostanziale della prerogativa. Non voglio ricordare un classico della nostra dottrina che il Presidente annovera tra i suoi precedenti culturali: Vittorio Emanuele Orlando ha dimostrato che il concetto stesso di prerogativa non solo non è un'eccezione al principio di uguaglianza, ma anzi è l'applicazione di tale principio. Semmai, è da discutere la ragionevolezza del rapporto fra prerogativa e funzioni generali dello Stato; ma questa ragionevolezza sposta il discorso dalla legittimità all'opportunità politica, per cui siamo sul terreno (e questo è il primo dato che vorrei cercare di mettere in chiaro) dell'opportunità politica, non su quello della legittimità. Quando mai abbiamo letto il principio di uguaglianza come trattamento uniforme di ogni situazione che il diritto debba regolare? Nella teoria generale del diritto questa è un'aberrazione. Il principio di uguaglianza è un principio che ci è caro e fa parte delle nostre radici culturali, per cui a parità di condizioni vi è parità di trattamento, ma a disparità di condizioni non può e non deve esservi parità

di trattamento, perché ciò significherebbe tradire il principio che dobbiamo difendere.

Voglio altresì ricordare che questo assioma trova larga applicazione non solo nell'intero campo della regolazione delle relazioni intersoggettive, nonché collettive e sociali, ma trova particolare applicazione (il relatore sarà sensibile a tale discorso, essendo un illustre magistrato prima che un apprezzato collega in questo Parlamento), questa lettura, che è l'unica possibile del principio di uguaglianza, proprio in rapporto alla legge del giusto processo, al principio del giusto procedimento. Quante deroghe all'uniformità di trattamento si fanno per disparità di condizioni, o per ragioni di politica processuale, o anche per il bilanciamento degli interessi e dei valori! Ma il dovere di testimonianza, per esempio, che pure appare ed è un dovere in generale astratto ed inderogabile (i cui destinatari non possono non essere tutti i cittadini e tutti i soggetti — anche non cittadini — che siano in qualche modo in riferimento alle funzioni sovrane dello Stato), prevede deroghe che non solo consentono, ma obbligano a non pretendere la prestazione della testimonianza nel rapporto processuale. Ho scelto uno fra i tantissimi episodi che si possono richiamare in merito a tale questione.

Ma dove questa supposta teoria cade in contraddizione è proprio sul piano delle prerogative, perché gli stessi che richiamano il principio di uguaglianza per mettere in discussione il principio dell'inviolabilità trascurano che la riconferma dell'irresponsabilità è la dimostrazione stessa che la loro teoria si infrange ancor prima di essere sviluppata. Forse l'irresponsabilità, vista con gli occhi di chi vorrebbe vedere l'inviolabilità come deroga al principio di uguaglianza, non è essa stessa una deroga ancora più grave del principio di uguaglianza stesso?

Fra l'altro, onorevoli colleghi, l'inviolabilità è legata alla titolarità dell'ufficio di membro del Parlamento, l'irresponsabilità no. L'irresponsabilità spegne, ora e per sempre, il rapporto tra comportamento trasgressivo della norma e qualificazione di tale comportamento, appunto, come trasgressivo. Nell'esercizio delle mie funzioni, il che significa non solamente quando parlo o quando voto

in aula o in Commissione, ma anche quando esercito una delle mie potestà parlamentari, ad esempio quando promuovo il procedimento legislativo, quando esercito e compio gli atti relativi all'ispezione politica, ebbene, in questi momenti qualunque trasgressione anche dichiarata, anche deliberata della norma, del comando del legislatore è, per il solo fatto che io parlamentare l'ho posta in essere, una trasgressione che non è trasgressione, un comportamento che non è trasgressivo, e non lo sarà nemmeno quando io non sarò più parlamentare!

Quindi, se vi è un allontanamento dal principio di uguaglianza, a maggior ragione dovremmo, per così dire, reclamarlo per l'irresponsabilità in luogo di reclamarlo, come qualcuno ha fatto in questa discussione, per contestare l'inviolabilità.

Ma penso — ripeto — che queste considerazioni ed altre che si potrebbero svolgere escludono dal campo della nostra discussione il valore di conflitto tra il principio dell'inviolabilità e l'edificio della Costituzione. Quindi, è una questione di opportunità politica. E sotto il profilo dell'opportunità politica mi sarà consentito, per la modesta funzione che ho svolto nell'occasione (e richiamando le posizioni che la parte politica che ho l'onore in questo momento di rappresentare aveva assunto), di ricordare che sostanzialmente, onorevole Presidente, il testo che la Commissione presenta all'Assemblea con la relazione dell'onorevole Casini si colloca sullo stesso piano sul quale si poneva quella riforma dell'inviolabilità parlamentare che noi promuovemmo quasi dieci anni fa, che fu deliberata da quest'Assemblea e che successivamente, non voglio dire fu insabbiata dal Senato ma, comunque, inviata all'altra Camera, non ci fu mai più restituita.

Qual'era allora il senso della soluzione che noi cercammo di dare, che sostanzialmente io rileggo, salvo alcune modifiche, nel testo che la Commissione ci ha consegnato? Tra la scelta di opportunità politica, il mantenimento dell'inviolabilità così com'è e la sua soppressione, il tentativo che si fece allora, e che è davanti a noi oggi, fu quello di cancellare nella disciplina dell'istituto la possibilità di non assumersi una responsabilità espressa sulla questione dell'autorizzazione

ma di impedire che, senza assumere alcuna decisione, di fatto, il silenzio del Parlamento, l'inazione, l'inerzia del Parlamento — anzi più esattamente l'inerzia della Camera o del Senato — travolgesse e paralizzasse il procedimento penale. Questa è la vera innovazione contenuta nella proposta di dieci anni fa; questa è, di fatto, l'innovazione che ci viene presentata oggi dalla Commissione.

C'è un vantaggio, perché questa soluzione dà una risposta alla questione posta dal collega Paissan sia nel suo intervento sia in alcune interruzioni fatte nella parte antimeridiana della seduta odierna. Oggi c'è una situazione di particolare sensibilità politica e civile, e quindi la Giunta (sostiene l'onorevole Paissan), consapevole di questa eccitazione civile, si guarda bene dal fare ciò che la Giunta, però, non ha mai fatto, onorevole Paissan. Attenzione!

Ha ragione il collega Cicciomessere quando esclude che vi sia una responsabilità delle Giunte nell'inerzia delle passate legislature, perché essa compete all'intera Camera. Infatti, il punto d'inerzia si ritrova nel passato e non costituisce solo uno scrupolo filologico nella ricostruzione storica di quanto è avvenuto, ma è la verità politica: esso sta nella formazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea e non nel comportamento della Giunta. Infatti ben si sarebbe potuto, come il regolamento prevede, portare in aula tutte le richieste di autorizzazione, anche quando la Giunta non le avesse adeguatamente istruite.

Questa soluzione dà una risposta alla preoccupazione dei colleghi, ma non ne dà e non si può pretendere che ne dia altre oltre questa, perché ulteriori risposte comporterebbero o un mutamento, tale da complicare la gestione della prerogativa ma non di affrontare il tema essenziale posto in questa discussione, oppure delicatissime questioni di principio.

C'è stato chi ha sostenuto che sarebbe stata sufficiente la modifica del regolamento parlamentare. Io mi guarderei bene dal chiamare il regolamento, che è un atto nostro interno — non nel senso che non abbia importanza, ma perché solo noi lo decidiamo e nessuno lo controlla —, a risolvere questioni che riguardano un vincolo da introdurre ai poteri della Camera. Solo nel-

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

l'ambito della Costituzione si può fare una simile cosa, non certo nei regolamenti parlamentari, altrimenti il rischio che il collega Paissan paventa del riaprirsi di antiche consuetudini sarebbe ancora più grave.

Allo stesso modo non mi convince — lo voglio dire subito con molta schiettezza — l'idea, che qualche collega ha sostenuto anche in modo suadente, di affidare al legislatore ordinario, tramite una revisione delle norme relative al codice di procedura penale, la questione della disciplina dell'inviolabilità. Questo non può avvenire, perché il legislatore ordinario non può manipolare i principi di una norma costituzionale: o si interviene sulla Costituzione o, se non lo si fa, non può essere un atto legislativo il mezzo per risolvere i problemi che invece noi dobbiamo assumerci nel modo appropriato la responsabilità di risolvere.

Quello che finora ho cercato di dire ci porterebbe, dunque, a condividere la scelta di fondo del testo della Commissione, salvo un rilievo che io mi permetto di avanzare con uno spirito collaborativo e sempre avendo in mente la preoccupazione di scongiurare il rischio maggiore che corriamo, quello di non concludere in modo efficace la vicenda. Sarebbe la più cocente delle sconfitte culturali della Camera, se dovessimo terminare con un *non liquet*.

Cosa c'è ancora da chiarire? Io mi richiamo alla posizione che da dieci anni andiamo sostenendo. Solo qualche malintenzionato o qualche ignorante può averlo dimenticato (ma purtroppo, caro Paissan, la mediazione tra noi e gli elettori spesso è affidata ad una di queste due figure o ad ambedue; è una questione aperta nella nostra democrazia: tu hai lavorato e lavori a *il Manifesto* e lo sai meglio di me, che non sono un giornalista). Come dicevo, fin dall'inizio abbiamo individuato un'unica soluzione che permette di ridurre gli inconvenienti di questo istituto sul piano applicativo, che sono di doppia indole. Il primo è generato non dallo spirito corporativo, come qualcuno dice (lasciamolo sostenere fuori di quest'aula: qui non possiamo parlarne perché dobbiamo rifuggire dall'idea che il mandato parlamentare sia un mestiere, una professione), ma dalla mutua assistenza nel sottrarsi alla giustizia.

L'altro inconveniente è rappresentato dal giudice il quale — e siamo tutti a conoscenza di casi del genere — tenta la carta della notorietà, con tutto ciò che comporta, cercando di aggrapparsi a nomi noti per comparire insieme ad essi sulla stampa.

I due inconvenienti sono rappresentati, quindi, da un lato dal giudice che tradisce la sua funzione e, dall'altro, dal parlamentare che tradisce il suo dovere.

A noi è sembrato che rispetto a questa duplice categoria negativa nell'applicazione dell'inviolabilità si dovesse rispondere con un semplice spostamento della fase processuale in cui sorge o il dovere di conseguire l'autorizzazione — fatta salva la forma che sceglieremo — o il potere della Camera di sospendere il processo. Noi abbiamo sempre individuato tale momento in quello che conclude la fase delle indagini e introduce alla fase del giudizio.

Abbiamo sempre sostenuto tale tesi perché, quando si consente al giudice di raccogliere tutti i dati che legittimano la domanda ad altro giudice per giudicare il prevenuto, allora si riduce molto l'alea — attenzione, però: non la si estingue, perché le leggi non eliminano le caratteristiche dell'essere umano, ma pongono ad esse dei limiti — del giudice intrigante e si riduce anche l'alea della connivenza parlamentare. Infatti, risulterà estremamente difficile, e comunque per conseguire quei risultati si dovranno pagare prezzi politici molto elevati, negare l'autorizzazione o pretendere la sospensione del procedimento, a fronte della raccolta di materiale di indagine.

Ecco perché abbiamo sempre sostenuto tale tesi con una coerenza che rivendichiamo non perché la coerenza sia un valore «infrangibile» — infatti, come è stato detto, solo gli imbecilli non cambiano mai opinione —, ma perché in questi dieci anni non è emerso alcunché — e il dibattito in corso ci conforta nella nostra affermazione — che ci induca a cambiare opinione. Anzi, le difficoltà, che sono state palpabili e fisicamente percepibili nella fase finale dei lavori della Commissione, ci convincono ancora una volta della linearità della nostra proposta.

Signor Presidente, vorrei chiarire alcuni aspetti prima di concludere il mio interven-

to. Reputo necessario farlo solo in ragione delle deviazioni della mediazione di comunicazione fra noi e gli elettori.

Qualcuno ha sostenuto che noi avremmo cercato di mantenere la forma più retriva di inviolabilità nel momento in cui ci siamo opposti all'ipotesi di farla dipendere dall'iniziativa del prevenuto, posta come condizione. Noi rivendichiamo una grande onestà nella nostra posizione e sosteniamo che chi ha creduto di vedere in ciò una forma di arretramento è persona poco salda nei suoi principi intellettuali. Infatti, se la prerogativa si può mantenere, ciò può avvenire solo se viene configurata come prerogativa di corpo e non come privilegio, cioè come condizione di favore del soggetto. Ne consegue che l'azionare tale prerogativa non può dipendere dalla volontà del parlamentare, dal suo desiderio o dalla sua iniziativa. Infatti, signor Presidente, se ci venissimo a trovare domani in una situazione in cui una qualsiasi delle prerogative parlamentari dovesse dipendere dalla volontà del soggetto che ne è destinatario — non beneficiario, ma destinatario —, noi dovremmo cancellarle perché si tratterebbe di privilegi personali. Tutto ciò appartiene alla storia del Parlamento e coloro i quali si proclamano amanti della democrazia si guardino dal trascurare il valore degli elementi naturali del Parlamento rappresentativo!

Lasciamo che questo facciano coloro i quali pensano ad altre forme di democrazia, a caricature della democrazia; ma chi si proclama amante della democrazia (presumo la buona fede personale, ma non ne sono sicuro) dovrà rispettare l'immagine, la realtà, la storia del Parlamento. Ebbene, in tutta la storia di tutti i Parlamenti dei paesi liberi mai è stata ammessa la disponibilità della prerogativa, qualunque essa fosse: l'irresponsabilità, l'invulnerabilità o altre forme — che ricordo non solo per completezza, ma perché anche su di esse il discorso è aperto — come l'accesso ai pubblici uffici.

Nella seduta di lunedì scorso l'onorevole Vito ha sostenuto cose molto importanti relativamente ad una circolare del Ministero di grazia e giustizia riguardante la limitazione dell'accesso dei parlamentari alle carceri. Io affermo che un parlamentare non può

autolimitarsi, perché accedere a quegli uffici od a quelle strutture non è un suo diritto, ma un suo dovere inalienabile nel quale si riflette il potere del popolo sovrano. Il popolo è sovrano se elegge un Parlamento munito di determinati poteri. Non possono, il Parlamento ed il parlamentare eletto, volontariamente spogliarsi dei poteri minimi necessari ad esercitare le loro funzioni, perché se questo dovesse avvenire il popolo sovrano sarebbe meno libero e meno sovrano nel momento in cui elegge il Parlamento e il parlamentare.

Mettiamo allora da parte il falso valore della disponibilità della prerogativa: preferisco che sia cancellata piuttosto che resa disponibile al singolo soggetto.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, vi è poi un'altra questione che va chiarita e anch'essa non è puramente filologica. La via scelta dal relatore (che io accetto anche se quella scelta dieci anni fa corrispondeva ugualmente allo scopo) di ricostruire un potere della Camera di sospendere il procedimento penale invece di conservare la potestà di autorizzazione, non è una forma di silenzio-assenso — lasciamo questa terminologia ai gazzettieri —, perché si tratta di un potere di sospensiva correttamente sottoposto ad un termine perentorio, oltre il quale questo potere si consuma. È un potere di sospensiva, quindi — lo ripeto —, e non un silenzio-assenso. Non stiamo discutendo un regime di concessioni edilizie, ma la sovranità popolare con tutti i suoi difetti, le sue contraddizioni ed il suo grande valore: nessuno qui dentro nè fuori di qui è riuscito ancora a dirci quanti passi in avanti farebbe la democrazia con forme diverse da quella rappresentativa. Tutti sappiamo, per averlo letto sui libri o per l'esperienza vissuta nelle nostre famiglie o nelle nostre vicende personali, cosa significhi tentare altre forme di democrazia non fondate sul regime rappresentativo. Non parliamo più di silenzio-assenso, lasciamo che lo facciano altri che svolgono altri mestieri e che prendono gli stipendi ad essi corrispondenti; noi chiamiamo questo istituto come va chiamato, cioè potere di sospendere.

Onorevole Presidente, se lei me lo consente, desidero fare una breve chiosa finale. Ci

sarebbe da domandarsi come mai affrontiamo tale questione, pur essendo in procinto di formare la Commissione bicamerale per la riforma delle istituzioni, durante i lavori della quale evidentemente la Camera sospenderà ogni procedimento di revisione costituzionale. Noi non ci pentiamo certo di affrontare tale questione ma, al contrario, siamo preoccupati di evitare che il tutto si risolva soltanto in un gesto, dal momento che è nostra intenzione giungere ad una conclusione. Ciò perché è stato detto che sarebbe questo uno dei modi, non rinunciabile, di fornire una risposta al tema della questione morale.

Io posso anche accettare che si pensi tutto ciò, posso accettare questo quadro di contorno disegnato in ordine alla riforma dell'articolo 68 della Costituzione, ma ad una condizione, cioè che l'istituto rappresentativo esca in modo più autorevole da questa vicenda e che la questione morale si ponga seriamente, con riguardo agli aspetti che l'opinione pubblica invoca e che non sono soltanto quelli relativi alle riforme costituzionali.

Ci sono infatti alcune questioni sulle quali dovremo ben presto — anzi io dico, signor Presidente, che è già tardi — soffermare la nostra attenzione. Ripugna all'opinione pubblica, e preoccupa anche noi, l'idea di un Parlamento che, spensieratamente, provvede a coprire e tutelare alcuni suoi esponenti rispetto ai rigori della magistratura. Condivido tale preoccupazione; la riforma dovrà infatti rispondere al desiderio di limitare questa evenienza, compatibilmente con il valore intrinseco della rappresentanza istituzionale.

Tuttavia, noi non ci possiamo fermare a questo. La nostra non è la società che si diede la prima disciplina delle prerogative con la conferenza costituzionale di Carlo Alberto, ma è una società molto più ricca, complessa e difficile, che nell'ultimo secolo e mezzo ha fatto registrare una moltiplicazione ed un rafforzamento dei poteri, sia pubblici sia collettivi.

Dobbiamo quindi stabilire una nuova tavola di valori e di regole che valgano per tutti coloro che esercitano poteri nella nostra società. Noi esercitiamo un determinato potere, Presidente, ma siamo i soli — tra quelli

che, appunto, ne esercitano uno — a metterlo in discussione ogni giorno e ad abbandonarlo dopo un certo tempo, per chiedere al corpo elettorale di riaverlo quando lo chiediamo. Ma siamo i soli...! C'è chi, invece, questo potere detiene per censo o per posizione funzionale nei soggetti collettivi.

Allora, siamo sicuri di aver risposto seriamente alla questione morale affrontando solo una parte, così come pure dobbiamo fare, ma fermandoci comunque — ripeto — soltanto ad una parte della classe dirigente del paese? Siamo sicuri che nel campo dell'economia, dell'informazione e dei grandi soggetti collettivi non debbano valere regole altrettanto severe e rigorose quanto quelle che vogliamo e stiamo cercando di darci? E siamo sicuri di aver risposto in questo modo, fermandoci quasi ad una soglia domestica del problema, al desiderio di democrazia che sorge dalla gente?

Sono questi gli interrogativi che voglio porre, a maggior ragione ora che ci stiamo avviando a concludere la vicenda e ci apprestiamo ad affrontare nelle prossime sedute i delicati problemi dell'assetto dell'economia del nostro paese, nonché ad assumere decisioni relative allo spostamento di grandi masse di ricchezza dalla mano pubblica a quella privata. Non vedo ancora uno spostamento di influenza e di potere dalla mano privata a quella pubblica, ma è solo una questione di stagioni e di congiunture.

Siamo sicuri che questi problemi si dileguano al chiudersi della vicenda dell'articolo 68? Io dico di no; ed aggiungo che saremmo degli ipocriti o dei partigiani, se tacessimo questa parte della questione e se ignorassimo, per esempio, che le garanzie che bisogna dare all'elettore, al cittadino, riguardo all'immagine del Parlamento e del parlamentare, non possono essere qualitativamente assenti quando, di fronte al cittadino e all'individuo, si pone l'immagine dell'informazione e l'immagine del potere economico. È una questione che, chiudendo la vicenda dell'articolo 68, noi apriamo.

Speriamo di trovare onesti compagni in questa impresa intellettuale e politica da cui dipende anche molta parte della crescita democratica della nostra Repubblica (*Applausi — Congratulazioni*).

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

ALFREDO GALASSO. Presidente, colleghi, in questi giorni migliaia e migliaia di cittadini e cittadine stanno firmando petizioni e scrivendo lettere per chiedere l'abolizione dell'immunità parlamentare.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SILVANO LABRIOLA.**

ALFREDO GALASSO. Prosegue dunque, oltre l'appuntamento elettorale un movimento di opinione, un confronto di idee che noi, rappresentanti del movimento della Rete, abbiamo registrato durante la campagna elettorale, quando abbiamo posto l'abolizione dell'immunità parlamentare al centro della nostra iniziativa e del nostro programma.

Non c'è dubbio che, in queste ultime settimane, la mobilitazione della gente comune è stata accentuata dall'esplosione della questione morale, che ha posto sotto gli occhi di tutti — in maniera che forse così evidente in passato non era mai accaduto — il discredito di un ceto politico che è anche un ceto di governo locale e nazionale. Ma io credo che il malessere sia antico, sia risalente, e che più profonda sia la ragione di questa richiesta popolare. D'altra parte, se così non fosse, non avrebbe neanche senso — io credo — mettere mano alla riforma di una norma costituzionale che deve certamente prendere anche lo spunto da esigenze attuali e contingenti, ma che deve sapere guardare nel medio e nel lungo periodo. Credo che in quest'Assemblea (ed è questo che divide, al di là dei singoli punti, la posizione di molti parlamentari e di molti gruppi) vi sia una nuova, moderna concezione della rappresentanza e quindi delle prerogative del parlamentare, che si affaccia non sempre in maniera distinta nella coscienza collettiva.

Noi abbiamo il diritto ed il dovere di cogliere e di interpretare ciò che sta avanzando, ciò che si sta esprimendo in queste settimane e in questi giorni, provando anche in relazione all'articolo 68 — ma non solo

in relazione ad esso — a dare una risposta alla questione morale e, intanto, a restituire alla funzione parlamentare una sua natura originaria e, al tempo stesso, aggiornata. Credo che da questo punto di vista occorra dire con molta chiarezza che ogni filtro protettivo, pur di nobilissime origini, oggi assume il significato oggettivo di una barriera, di una separazione ulteriore tra la società civile e la società politica.

Abbiamo affrontato a lungo, durante i lavori della Commissione, anche l'origine storica dell'immunità parlamentare, la sua natura di garanzia di libertà e di indipendenza del potere legislativo dal potere giudiziario e, direttamente o indirettamente, a seconda delle fasi storiche, anche dal potere esecutivo; una garanzia apprestata all'organo ed alla funzione, tuttavia, non al singolo parlamentare.

Da questo punto di vista, vorrei che tutti noi non sottovalutassimo — come ha ricordato tra l'altro lo stesso relatore aprendo i lavori della Commissione — le cause ed i motivi delle molte proposte di riforma che sono state presentate e che hanno a che fare anche con una prassi della Giunta per le autorizzazioni a procedere che in questi anni ha svilito lo scopo originario dell'istituto dell'immunità parlamentare e della stessa funzione parlamentare.

Del resto, questo non significa cedere alle pressioni della piazza. Noi abbiamo il diritto ed il dovere — lo ripeto — di interpretare ciò che matura nella coscienza collettiva, e la stessa Corte costituzionale ci ha insegnato in questi anni a tenere nel debito conto, come legislatori e come giuristi, il diritto vivente, quel diritto che comprende non soltanto l'evoluzione di un sistema normativo ma anche gli orientamenti giurisprudenziali e le prassi, nelle quali ultime credo debba essere inclusa anche la prassi parlamentare in materia, cioè il modo e l'insieme di regole e di criteri in base ai quali in questi ultimi anni è stato applicato l'articolo 68 della Costituzione.

Una lettura che ho fatto, particolarmente in Commissione, di alcuni dati forniti dagli uffici, mette in evidenza alcuni elementi di questa prassi. Le richieste di autorizzazione a procedere sono notevolmente aumentate

nel corso delle varie legislature; l'esame del numero di queste autorizzazioni nel corso delle legislature evidenzia che le richieste pervenute nella V, nella VI, nella VII e nell'VIII legislatura è pari al numero delle richieste pervenute nella IX e nella X legislatura.

Questo dato di per sé potrebbe significare assai poco, ma noi abbiamo il diritto ed il dovere di confrontarlo con quella degenerazione pervasiva del sistema politico e della corruzione nella pubblica amministrazione per renderci conto che non è solo un dato statistico che abbiamo dinanzi, ma il segno di un malessere profondo che dalla società politica è passato nelle istituzioni.

Del resto, la stessa tipologia dei reati per i quali è stata richiesta l'autorizzazione a procedere e gli esiti di tale richiesta nelle Giunte delle passate legislature ci fa rendere conto di come la funzione originaria dell'immunità sia stata svilita attraverso un criterio che è stato definito — e non saprei qualificarlo diversamente — della contrattazione politica.

La questione da affrontare non è solo quella relativa alle richieste di autorizzazione a procedere che in qualche modo possono essere riferite all'esercizio della funzione parlamentare e più precisamente alla libertà del parlamentare, ma anche quella delle autorizzazioni che possano talvolta riguardare reati di oltraggio, di resistenza al pubblico ufficiale e via dicendo. La verità è che sono via via emerse richieste di autorizzazione a procedere che hanno a che fare innanzitutto con reati concernenti la pubblica amministrazione, il che è estremamente preoccupante, ma anche con reati riguardanti la gestione delle attività economiche e finanziarie, quali l'associazione a delinquere comune e di tipo mafioso, la truffa, la bancarotta fraudolenta.

Questi reati non hanno nulla a che vedere con la libertà e l'indipendenza della funzione parlamentare. Sono peraltro evidenti, da questo punto di vista, le ragioni che hanno giustamente rivendicato alle prime settimane di attività di questa Giunta un radicale mutamento di orientamento. Non può essere che il fumo della persecuzione sia improvvisamente scomparso in queste settimane,

mentre era densissimo negli anni precedenti. È vero, piuttosto, che il criterio è stato molto più rigoroso e che quanto maturava nella coscienza collettiva è penetrato anche dentro una stanza del Palazzo.

Ma poiché le maggioranze politiche ed anche gli orientamenti possono essere oscillanti, credo che sia necessario procedere ad una riforma dell'articolo 68 nel senso dell'abolizione dell'immunità parlamentare.

Ho detto che spetta a noi interpretare ciò che la coscienza collettiva esprime. Ritengo che dobbiamo svolgere questa funzione non soltanto alla luce di una valutazione circa la validità del mantenimento delle norme contenute nell'articolo 68 della Costituzione, ma anche con riferimento all'evoluzione del sistema normativo complessivamente inteso, oltre che — sia chiaro — alla determinazione di una coscienza collettiva intorno ad alcuni valori fondamentali.

Ho già detto qual è stata la giustificazione originaria delle disposizioni contenute nell'articolo 68. Vorrei ulteriormente precisare che all'origine il regime delle immunità aveva la duplice valenza della salvaguardia del regolare funzionamento del Parlamento — e, lo dico subito, ritengo che questa forma di tutela debba essere confermata — e della salvaguardia del singolo parlamentare con riferimento — e questo mi pare oggi l'aspetto preminente — all'esercizio delle sue funzioni. Quest'ultima esigenza trova la massima espressione nel primo comma dell'articolo 68, con l'affermazione dell'insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio della funzione. Anche questa valenza, questa direttrice, riguardo al regime dell'immunità va mantenuta e rafforzata.

Questo principio rappresentava, nelle condizioni storiche in cui la norma è stata approvata, la difesa della libertà dei membri del Parlamento dall'iniziativa dell'esecutivo e della magistratura.

Da qui è derivata anche la norma che fa riferimento all'autorizzazione a procedere, sulla quale in sostanza siamo chiamati a discutere e a decidere. All'indomani della guerra di Resistenza — non dimentichiamolo — vi era un apparato di ordine pubblico che usciva dall'esperienza del fascismo e che

in larga misura era ancora quello dell'esperienza fascista: la polizia di Scelba, per intenderci, ma anche una magistratura che aveva in parte introiettato — in parte, non del tutto — i germi di un ordinamento autoritario.

Da allora sono cambiate molte cose, dobbiamo prenderne atto. È intervenuta la riforma del codice di procedura penale, che mi auguro rimanga sostanzialmente in vita secondo la sua ispirazione originaria. Questa riforma ha in qualche modo capovolto il sistema vigente in precedenza, aumentando indistintamente per tutti le garanzie di difesa e, quindi, di libertà di ogni cittadino. Va ricordata anche l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura nel 1958, che ha rappresentato non soltanto un organo di autogoverno della magistratura preposto alla vigilanza sulla correttezza dell'esercizio della funzione giudiziaria, ma anche un punto di sutura e di bilanciamento fra l'indipendenza, l'autonomia della magistratura e le funzioni di indirizzo politico esercitate dal Parlamento.

Voglio ancora ricordare, circa il bilanciamento delle responsabilità a cui da ultimo faceva riferimento il Presidente Labriola, il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati, che si è sviluppato nella direzione di un effettivo ampliamento del principio di uguaglianza e che comunque si è tradotto in una possibilità di controllo da parte del cittadino sull'attività giudiziaria, quando questa travalichi i limiti della correttezza nell'esercizio delle sue funzioni e produca danno ai cittadini comuni.

Sul versante della magistratura, occorre anche registrare un rafforzamento dell'indipendenza e dell'autonomia. Credo che alcuni confronti, utili, debbano essere effettuati, tenendo conto del fatto che in altri ordinamenti — ma per fortuna non nel nostro — il pubblico ministero è alle dipendenze dell'esecutivo e non è prevista l'obbligatorietà dell'azione penale.

Il rafforzamento dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura attenua, quindi, sotto questo profilo l'esigenza della salvaguardia della libertà del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni.

Credo, stando a quanto mi è parso di

cogliere nella discussione, che la questione dei motivi di riforma dell'articolo 68 sia male impostata. Viene basata talvolta su una sorta di contrapposizione o di contrasto tra magistratura e Parlamento, tra funzione giurisdizionale e funzione legislativa o tra ordine giudiziario e sistema politico. Credo che questa impostazione, questa concezione antica faccia perdere di vista l'aspetto essenziale della interpretazione della coscienza collettiva, che è nostro compito primario, come ho detto, e ci spinga verso una logica perversa che ho visto affiorare sempre nella nostra discussione, secondo la quale vi sarebbe chi sta dalla parte della magistratura e chi da quella del Parlamento (o del parlamentare).

Penso invece che il solo riferimento ad una prassi che richiede l'adeguamento di un principio costituzionale sarebbe insufficiente a far pretendere la modifica dell'articolo 68 della Costituzione, come prospettata in molte proposte di legge se non vi fosse la ragione più profonda — voglio ripeterlo — di un'affermazione, di un rafforzamento del principio di uguaglianza. Qui si tocca la radice di ciò che si muove nel profondo di una coscienza collettiva che è venuta crescendo in questi anni e che si è manifestato in una insofferenza verso la corruzione dilagante e la prevaricazione del sistema politico rispetto all'esercizio di funzioni pubbliche ed istituzionali, e che reclama in sostanza una più ampia, effettiva attuazione del principio di uguaglianza anche nei confronti di soggetti che svolgono funzioni pubbliche e parlamentari.

L'affermazione del principio di uguaglianza d'altra parte tocca diritti e libertà fondamentali, come quelli presi in considerazione dall'articolo 68 della Costituzione. Da questo punto di vista la modificazione del sistema normativo, insieme con la maturazione della coscienza collettiva — quello che si chiama «diritto vivente», secondo la Corte costituzionale — spinge nel senso di una espansione del principio di uguaglianza anche in aree nelle quali un bilanciamento storicamente determinato ne produceva il sacrificio, la riduzione.

Intendo dire che tale punto di bilanciamento di interessi e principi contrapposti o

tendenzialmente contrapposti che l'articolo 68 ha tentato di realizzare, almeno nella parte che riguarda l'autorizzazione a procedere, si è spostato in questi anni, sensibilmente, nella direzione di una maggiore pienezza del principio di uguaglianza nei confronti di qualunque cittadino e cittadina piuttosto che in quella della salvaguardia della prerogativa del parlamentare, che la prassi ha dimostrato essere sempre più spesso nient'altro che un privilegio oggetto di contrattazione politica.

Noi dobbiamo avere piena consapevolezza di questa evoluzione e compiere una scelta motivata ed esplicita, che però non si traduca in un compromesso, che sia ancora una volta un bilanciamento di interessi, ma risulti decisamente orientata nella direzione della piena attuazione del principio di uguaglianza.

Vorrei aggiungere, rispetto alle osservazioni che ho ascoltato nell'ultimo intervento, che è verissimo che il principio di uguaglianza non può essere considerato — e non lo è nella nostra Costituzione — in termini assoluti. Ma è anche vero che, in qualche misura, il principio di uguaglianza viene violato per stabilire poteri più forti, prerogative più evidenti soltanto quando si è in presenza di soggetti o di categorie di soggetti deboli, fragili; e tale veniva considerata storicamente la posizione del parlamentare nel momento in cui vi era un esecutivo forte e soprattutto erano assai ridotte l'indipendenza e l'autonomia della magistratura rispetto all'esecutivo.

È stato d'altra parte ricordato che la prerogativa dell'immunità parlamentare si è risolta spesso — ricordiamo anche questo — in una mortificazione della dignità e del prestigio del singolo parlamentare. Naturalmente mi riferisco al parlamentare innocente o al parlamentare dignitoso, a quello cioè che può essere qualche volta perseguitato, ma che qualche altra volta può avere interesse a vedere riconosciute in giudizio innanzitutto la verità dei propri comportamenti, e poi la responsabilità conseguente.

Il *fumus persecutionis* in realtà oggi è un qualcosa che appanna non solo il principio di uguaglianza, ma spesso la tutela della onorabilità di singoli cittadine e cittadini che

si trovino a ricoprire il mandato parlamentare.

Ecco perché credo, e ne sono sempre più convinto con lo svilupparsi della discussione, che la nostra scelta debba essere netta, nel senso del rafforzamento intanto di ciò che riguarda, a proposito della insindacabilità, la salvaguardia dell'esercizio della funzione parlamentare in quanto tale e in quanto svolta al servizio di una collettività.

Se è vero che l'interpretazione giurisprudenziale e la stessa prassi hanno esteso il regime di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione alla materia civile ed amministrativa, è però vero che, anche in questo campo, a proposito della insindacabilità vale il principio di uguaglianza. Voglio dirlo per affermare in questa sede che mi sento impegnato personalmente — e siamo impegnati come gruppo — in una riforma delle forme relative ai cosiddetti reati di opinione, che riguardano l'esercizio non soltanto della funzione parlamentare, ma anche di funzioni non meno importanti, come quella del giornalista.

Ritengo che vada aggiunta un'altra serie di considerazioni. C'è forse una ragione ancora più profonda per quanto dico, che ha a che fare con la fase che attraversiamo e con la crisi della rappresentanza che tale fase sta rivelando.

Nel progetto costituzionale la prerogativa dell'immunità parlamentare era collegata ad una certa idea e ad una certa pratica della rappresentanza, nella quale era essenziale la mediazione dei partiti. L'adesione ad un determinato progetto politico, ad una scala di valori che il singolo partito proponeva, confluiva nella garanzia di una sorta di omogeneità culturale, prima ancora che politica, anche e proprio dal punto di vista dei valori di riferimento. I partiti erano immediata espressione o diretta espressione di ciò che si muoveva nelle pieghe della società civile.

Oggi i partiti sono soggetti di un apparato di potere parallelo e compenetrato spesso nella gestione della cosa pubblica. Non vi è più certezza di omogeneità tra rappresentanti e rappresentati. Questo sistema politico, fondato sull'attuale sistema dei partiti, si è in qualche modo reso autonomo, ha creato

sistemi di regole avvertite come estranee, spesso addirittura come immorali, dalla gente comune. È questo che sta alla radice della questione morale e della indignazione di tanti cittadini e cittadine. In tale quadro, l'immunità appare un privilegio ingiustificato e intollerabile, perché protegge un soggetto i cui atti non rispondono a fini e metodologie che vengono condivise dalla parte della società civile che a quel partito fa riferimento; diventa zona franca, funzionale unicamente all'autoperpetuazione del sistema politico.

Credo quindi che questa crisi della rappresentanza richieda un segnale di non poco conto, qual è quello che ci accingiamo a dare, io mi auguro, in maniera piena e netta con la riforma dell'articolo 68 della Costituzione e l'abolizione dell'immunità parlamentare. È necessario ricostruire un circuito di fiducia che non può non essere fondato su una espansione dell'uguaglianza del parlamentare al comune cittadino.

Insomma, la funzione parlamentare è da guardare non più come prerogativa del politico, ma come un servizio reso alla collettività. C'è un senso nuovo del mandato parlamentare che io credo debba emergere anche in occasione del dibattito e della decisione sull'immunità parlamentare.

Il rappresentato, l'elettore, il cittadino comune chiede una vicinanza, un circuito di comunicazione molto più immediato e molto più diretto. Non è disposto, oltre un certo limite, ad affidare una delega che rappresenti la consegna di una funzione di interesse collettivo in una sorta di zona franca segnata da tanti privilegi e anche dall'immunità parlamentare.

La stessa domanda, frequente in questi giorni, di scioglimento di consigli comunali nei quali si sono verificati vistosi fenomeni di corruzione a carico di alcuni consiglieri...

PANCRAZIO DE PASQUALE. Prevalentemente assessori!

ALFREDO GALASSO. ...e che è una domanda in un certo senso nuova, che viene dalla gente, significa appunto che i cittadini chiedono di esercitare più immediatamente e direttamente un potere di delega, ma anche

di revoca della delega nel momento in cui i comportamenti non sono coerenti con i valori ed i progetti dichiarati.

E, d'altra parte, il bisogno di tutela nei confronti della stessa autorità giudiziaria, nei confronti delle possibili e spesso verificate deviazioni dell'attività giudiziaria in capo a singoli magistrati, impegna una mobilitazione, impegna una iniziativa, impegna — perché no? — una riforma che interessa tutti i cittadini e non soltanto il parlamentare; né può tradursi (ed è sbagliato che si traduca) nel mantenimento di una prerogativa che ancora una volta viene vissuta come la violazione di un principio di eguaglianza. È un ostacolo, una barriera in quel circuito di fiducia e di comunicazione sempre più diretto, immediato e fisicamente vicino tra elettore ed eletto.

Per queste ragioni le mezze misure non servono, perché vi è al fondo una concezione da affermare rispetto ad un'altra: mantenere solo garanzie che abbiano diretta attinenza con la funzione. Ecco un obiettivo di riforma dell'articolo 68 che ha un senso, sul quale — a parole — tutti concordano: è pacifico che vada mantenuta l'immunità per le opinioni ed i voti espressi.

Per quanto riguarda l'autorizzazione a procedere, il procedimento penale, la sua definizione, il momento di inizio e di fine, a mio parere le soluzioni, non voglio dire di compromesso, ma di bilanciamento che sono state adottate e che sono riportate nella proposta del relatore non solo non sono soddisfacenti, ma producono guasti superiori a quelli che si vogliono eliminare.

Da questo punto di vista, voglio dire con molta franchezza che dalle parole non solo del relatore (che, peraltro, svolge una funzione particolare), ma anche di tanti democristiani che hanno sottoscritto una proposta di legge per l'abolizione del comma 2 dell'articolo 68 della Costituzione, cioè dell'autorizzazione a procedere e dell'immunità parlamentare (leggo i nomi dei colleghi Castagnetti, De Mita, Mattarella, Fracanzani, Gitti, Viscardi, Fronza Crepez, Azzolini, Biasutti, Ciaffi e via dicendo) non sono riuscito a capire il motivo del ripensamento intervenuto, che non mi pare giustificato dalla discussione svoltasi.

Se infatti si introduce un potere di sospensione, si stravolge, credo, un principio fondamentale del processo, secondo il quale l'esercizio dell'azione penale spetta al pubblico ministero. Il procedimento non può essere sospeso se non in casi tassativi, e sempre per decisione di un organo giurisdizionale. Almeno l'autorizzazione a procedere, così come prevista e praticata secondo l'articolo 68 della Costituzione, è un istituto che si inserisce in maniera abbastanza chiara tra le condizioni di procedibilità a cui è subordinato l'inizio del procedimento penale. Non è una questione solo teorica o di principio: il procedimento inizia, il pubblico ministero deve continuare a svolgere le indagini, ma è soggetto ad una condizione.

Lo stesso relatore ha detto che in questo modo il magistrato sarà indotto ad essere più corretto. Mi domando se, fatta salva la buona fede dell'onorevole Casini, non possa in realtà accadere che tutto ciò si traduca invece in una forma, neppure tanto velata, di pressione psicologica e politica sul magistrato inquirente.

Vi è poi un punto che a me pare cruciale, una sorta di prova del nove di questa soluzione di mediazione o di bilanciamento. Quando interviene il potere di sospensione? A partire da quando può essere esercitato dalla Camera il potere di bloccare il procedimento penale? Se ciò accade all'inizio delle indagini preliminari, si dice, la Camera non dispone degli elementi per poter valutare il cosiddetto *fumus persecutionis* e, in ogni caso, si determinerebbe un grave ostacolo al normale andamento delle indagini. Queste tendono a mettere insieme indizi, a ricostruire fatti, a stabilire il senso di alcuni comportamenti, ma, come sappiamo, la prova si formerà poi in dibattimento.

Se invece, come pure si propone, il potere di sospensione dovesse essere esercitato al momento in cui si concludono le indagini e viene esercitata l'azione penale, nel senso di richiedere il rinvio a giudizio, a quel punto si dovrebbe valutare il *fumus persecutionis*. Il Parlamento verrebbe a sostituirsi al giudice naturale (che non è neanche più quello che ha condotto le indagini e dunque quello sospettato di intento persecutorio), mentre dovrebbe essere il magistrato a valutare

l'esistenza di un eventuale *fumus persecutionis*, secondo i canoni del processo e in base all'esito di un contraddittorio in dibattimento.

Credo che queste osservazioni, apparentemente riferite all'andamento del processo, in realtà mettano in evidenza le ragioni di fondo per le quali a mio avviso l'immunità parlamentare deve essere o mantenuta o abolita (ed io sono per l'abolizione). L'esercizio di un qualunque potere di veto del Parlamento, comunque configurato e denominato, finisce con l'interferire con un meccanismo delicatissimo, che è l'esercizio dell'azione penale, e fa ancora una volta emergere la necessità di ampliare le garanzie, ma di ampliarle in tutte le direzioni possibili, verso tutti i cittadini e tutte le cittadine.

D'altra parte, la proposta attuale presenta un altro aspetto che mi sembra francamente inaccettabile. L'autorizzazione a procedere non riguarderebbe soltanto le misure restrittive della libertà personale. Per queste credo che ancora oggi la composizione ed il regolare funzionamento del Parlamento facciano aggio, su una esigenza di uguaglianza che pure si pone. Ma perché estendere l'autorizzazione alle perquisizioni? Questo davvero non lo intendo, perché qui la funzione parlamentare non sarebbe toccata in quanto tale. Sarebbero il singolo parlamentare, la sua attività, il suo prestigio ad essere messi in discussione, ma accadrebbe per qualunque altro cittadino che svolgesse funzioni non meno rilevanti. D'altra parte, che senso ha mantenere un'autorizzazione a procedere alle perquisizioni, dunque anche a quelle domiciliari? Come è noto, si tratta di un mezzo di ricerca e di acquisizione della prova che non ha un contenuto afflittivo, che non è affatto paragonabile alla privazione della libertà. Prevedere l'autorizzazione significherebbe semplicemente dire che nei confronti dei parlamentari non è possibile eseguire la perquisizione, perchè un annuncio di perquisizione equivarrebbe, come è stato osservato in Commissione, all'inutilità della perquisizione stessa. Questa contraddizione non emerge per caso; fa parte di una concezione non protettiva di una libertà nell'esercizio della funzione parlamentare,

ma protettiva di una sfera di attività e di competenze che in questi anni è sfociata sempre più nel privilegio.

In conclusione, sulla base delle osservazioni che ho espresso e che ho riassunto in questa sede rispetto al lungo dibattito che si è svolto, vorrei ripetere con forza, direi con ostinazione, che l'immunità parlamentare va abolita e che questa è una grande battaglia di uguaglianza e di democrazia. È un segnale importante non solo per i suoi effetti immediati, ma anche per il significato politico e culturale che assume.

Si tratta non solo di ristabilire l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, ma anche di affermare la piena legittimità del potere democratico. Fino a quando il regime della corruzione continuerà a dominare in contrasto, oltrepassando sistematicamente tutti i limiti posti dal principio di legalità, il distacco tra società civile e società politica tenderà a farsi irreversibile. Prima che sia troppo tardi, è necessario ricostituire il circuito di fiducia tra rappresentanti e rappresentati, dimostrando concretamente e, insieme, simbolicamente, che il primato della legalità, l'uguaglianza dinanzi alla legge, il principio di responsabilità riguardano, senza eccezioni, senza prerogative e senza privilegi, indistintamente tutti i cittadini, dentro e fuori del Palazzo.

Mi auguro in particolare che a seguito di questa discussione molti deputati perplessi, in buona fede, soprattutto deputati di rifondazione comunista, del PDS, della lista Pannella, si persuadano che il rischio fondamentale che incombe su questa fragile democrazia non è costituito dall'azione di qualche magistrato connivente con il sistema di potere in danno della libertà di qualche parlamentare scomodo. Il rischio vero è che uomini politici e pubblici amministratori continuino a prendere mazzette, a traccheggiare con delinquenti e mafiosi, a sottrarsi al giudice naturale, a inquinare la politica e l'economia.

Bisogna dare un segnale forte e chiaro di rottura verso un sistema di potere nel quale, anche sotto l'ombrello di un'antica ma ormai arcaica garanzia parlamentare, la fanno sempre franca i padroni del denaro pubblico, degli appalti, del lavoro, dei diritti della gente.

Può darsi che il processo degenerativo che ha investito questo sistema politico sia giunto al punto di non ritorno, ma allora perché illudersi che la linea di resistenza democratica possa passare attraverso il mantenimento di una prerogativa che appare alla stragrande maggioranza del nostro popolo un odioso privilegio? È meglio che tale contraddizione sia chiara, che tutto ciò sia reso evidente, qui e subito; che sia evidente anche in Parlamento, nei prossimi giorni, qual è la posta in gioco, così forse potranno costruirsi ed esprimersi una nuova soggettività politica, nuove regole e nuove forme della rappresentanza (*Applausi dei deputati dei gruppi del PDS e federalista europeo*).

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

ANTONIO BARGONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, la sollecitudine e la rapidità con cui si è affrontata la questione dell'immunità parlamentare sono il segno positivo della sensibilità e della vitalità del Parlamento di fronte ad una spinta al cambiamento che viene dal paese.

Il voto del 5 e 6 aprile ha indicato in modo inequivocabile che si devono mettere da parte i privilegi, le rendite di posizione, le degenerazioni del vecchio sistema politico. Si sente l'esigenza di un rinnovamento profondo delle istituzioni, dei partiti e del rapporto tra questi e i cittadini. Soprattutto emerge la necessità di una maggiore trasparenza dell'azione politico-istituzionale e di una tutela più penetrante e diffusa dei diritti di cittadinanza.

Lo scandalo di Milano ha fatto emergere in modo prepotente un sistema fondato sull'intreccio perverso tra istituzioni, politica ed economia, sull'occupazione indebita di ogni spazio della società e dello Stato e delle sue articolazioni da parte del potere politico. La corruzione e l'inefficienza, la presenza radicata e diffusa della criminalità nel Mezzogiorno sono elementi che hanno scardinato la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, nei loro rappresentanti istituzionali. Lo scollamento tra società civile e società politica ha provocato un solco profondo che ha reso

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

fragile la nostra democrazia e precario l'esercizio dei diritti da parte dei cittadini. In questo contesto assume particolare rilievo e significato pregnante la questione dell'immunità parlamentare. Su di essa si appunta l'attenzione della gente, perché l'uso distorto e strumentale che se ne è fatto l'ha quasi elevata a simbolo dell'impunità del potere politico, della tutela di indebiti privilegi.

La modifica dell'articolo 68 della Costituzione è quindi una delle riforme più urgenti, tant'è vero che, nonostante il travagliatissimo percorso seguito per l'elezione del Presidente della Repubblica e per la formazione del nuovo Governo, è stata istituita per impulso del Presidente Scalfaro una Commissione speciale che in tempi rapidissimi ha approvato un testo che è ora in discussione in quest'aula.

Ma non c'è solo una ragione esterna che impone questa riforma. La modifica dell'articolo 68 obbedisce anche ad una necessità che deriva da una naturale evoluzione normativa. L'istituto dell'immunità, che ci proviene dallo Statuto albertino, si radica in un periodo storico in cui era necessario prevedere una tutela del potere legislativo di fronte al potere giudiziario, quando questo dipendeva dall'esecutivo e dal re. Esso ha acquistato un significato e una valenza diversi nella Costituzione repubblicana, in cui sono previste l'indipendenza e l'autonomia della magistratura e l'obbligatorietà dell'azione penale.

L'articolo 68 ha svolto una funzione importante nella delicata fase di assestamento dei rapporti tra i poteri dello Stato, che però hanno conosciuto momenti di grandissima tensione in un passato pure recentissimo, anche in concomitanza con l'ultima fase della Presidenza Cossiga e dello scontro vero e proprio tra le più alte istituzioni dello Stato.

Tuttavia non va trascurato che l'immunità ha costituito un elemento funzionale all'equa coordinazione tra i poteri, quale garanzia delle libertà politiche. Del resto, non può essere dimenticato che l'uso che si è fatto dell'articolo 68 ha costituito una violazione dello spirito e della lettera della norma costituzionale: invece che garanzia ed autonomia dell'indipendenza del parlamentare esso

è stato occasione di autotutela corporativa, frutto di mediazione politica.

La prova che vi è stata una violazione della lettera e dello spirito dell'articolo 68 è rappresentata dall'atteggiamento attuale della Giunta per le autorizzazioni a procedere ma anche dell'Assemblea. Ha ragione, al riguardo, il Vicepresidente Labriola che, nel suo intervento, ha detto che tale orientamento non è stato solo l'orientamento della Giunta, ma della Camera nel suo complesso. Io potrei citare alcuni casi clamorosi in cui è stata l'Assemblea, a voto segreto e senza nessuna discussione, a rovesciare le proposte della Giunta per le autorizzazioni a procedere.

Prevedere l'elezione di un cittadino già sottoposto a procedimento penale per sottrarlo alla giustizia penale o il diniego di autorizzazione per ragioni di appartenenza ad un partito costituiscono le distorsioni più vistose che si sono realizzate nella prassi. Del resto, già nella IX legislatura si era tentata una riforma ed era stato approvato un testo in Commissione.

Quindi, pur nella consapevolezza che l'istituto dell'immunità ha fondate ragioni storiche e politiche, appare necessario ed urgente varare una riforma che tenga conto delle mutate condizioni politico-istituzionali e della modifica del nuovo codice di procedura penale.

Ci sono pertanto molte ragioni che consigliano la riforma della nostra Costituzione su questo punto. Ma quale riforma? Si deve obbedire solo ad una spinta diretta a travolgere tutto, anche principi e regole fondamentali della nostra democrazia, o non si deve, invece, agire con grande discernimento ed equilibrio per rispondere alla richiesta pressante che ci viene dai cittadini e dal mutamento radicale del nostro sistema socio-politico, pur salvaguardando la coordinazione tra poteri con le garanzie ed i contrappesi necessari?

Credo che quest'ultimo debba essere l'orientamento che ci deve guidare, ma senza farsi tentare dalla voglia di cambiamenti pasticciati, figli dell'incapacità a riformare le istituzioni e di una tendenza a difendere l'assetto sostanziale del vecchio sistema politico.

Questa è la ragione per la quale non condividiamo la soluzione emersa dalla Commissione. C'è, sì, un cambiamento vero, il rovesciamento della procedura, ma rimane la possibilità da parte della Camera di bloccare i procedimenti per tutti i reati, anche per quelli non connessi alla funzione del parlamentare e all'esercizio del mandato parlamentare.

Va peraltro segnalato con rammarico che in Commissione è stata accantonata dalla maggioranza la proposta che avrebbe rappresentato davvero una novità importante, cioè quella che prevedeva la facoltà di intervento della Camera solo dopo le indagini preliminari. In questo modo si sarebbe data la possibilità, al magistrato inquirente, di svolgere le indagini necessarie anche nei confronti del parlamentare. A questo punto del procedimento sarebbe stato chiaro un eventuale *fumus persecutionis*, mentre con la proposta attuale c'è quasi un *fumus* presunto che darebbe spazio alle degenerazioni che tutti hanno richiamato.

La nostra posizione è stata ragionevolmente flessibile, muovendo da quella originaria, proprio in considerazione della necessità di una larga convergenza, al di là della maggioranza di governo, per arrivare ad una revisione della Costituzione.

Da questo punto di vista è apprezzabile la posizione del PSI, illustrata questa mattina dall'onorevole Mastrantuono e confermata dal Vicepresidente Labriola, che colloca il momento della delibera della Camera per la sospensione del procedimento dopo lo svolgimento delle indagini preliminari.

Mi pare che su questo punto si sia registrata una presa di posizione anche da parte della democrazia cristiana. Si tratta di un notevole passo in avanti che consente un confronto più ravvicinato sul testo di riforma. Quindi, arrivano segnali incoraggianti in tale direzione, ma sarebbe auspicabile che si concretizzassero in un chiaro orientamento.

Più complessivamente la proposta del gruppo del partito democratico della sinistra è tesa ad escludere ogni forma di autorizzazione a procedere per i reati comuni e a mantenerla, invece, per i fatti che sono espressione del mandato parlamentare. Ci

ha guidato la necessità di conservare l'impianto costituzionale in cui l'autorizzazione a procedere è uno dei momenti di equilibrio tra i poteri dello Stato ed un positivo strumento di tutela dell'attività propria del parlamentare nel paese.

È una formulazione che, superando il vecchio concetto di immunità, garantisce tuttavia il Parlamento da eventuali interferenze della magistratura nell'attività e nelle prerogative delle Assemblee legislative. È altresì una soluzione che esclude dalla tutela prevista dall'articolo 68 la quasi totalità dei reati che finora hanno goduto delle immunità e che sono riferibili esclusivamente alla personale sfera di condotta dell'indagato.

Credo che tale soluzione si muova nella direzione indicata dallo stesso costituente che, nel formulare l'articolo 68, aveva tenuto presente la peculiarità del ruolo e della funzione del parlamentare, che gli viene proprio dall'essere investito di un mandato e di una rappresentanza nazionale. Non ritengo che questo leda il principio di uguaglianza; anzi, è un modo per tutelare l'attività svolta dal parlamentare fuori dalle aule parlamentari per dar voce a lotte sociali, a movimenti per l'affermazione di libertà e diritti. Si tratta di un'attività che corrisponde all'osservanza di un dovere di rappresentanza, cui il parlamentare non può sottrarsi.

Tale attività, in un sistema giudiziario che prescrive l'obbligatorietà dell'azione penale, deve poter essere tutelata rispetto ad iniziative strumentali, interferenze indebite e funzionali a poteri insofferenti verso larghi processi di partecipazione democratica.

Il nostro emendamento riferito al terzo comma del testo unificato della Commissione, peraltro, impedisce un'interpretazione estensiva del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, che pure si è registrata, nella prassi, nei lavori della Giunta e dell'Assemblea. È accaduto, infatti, che si siano fatti rientrare nella previsione del primo comma atti che possono ricondursi all'esercizio del mandato, ma non della funzione tipicamente ancorata all'attività svolta in Parlamento.

Una strada avrebbe potuto essere quella di indicare i reati ai quali si voleva fare riferimento, come quelli, ad esempio, di

opinione, ma è parso sconsigliabile — così come del resto ha affermato il professor Conso nel corso dell'audizione svoltasi in Commissione — agganciare la revisione dell'articolo 68 della Costituzione ad un telaio — come lo ha definito lo stesso professor Conso — così magmatico come quello delle figure di reato.

I frequenti cambiamenti che intervengono nel codice penale — pensiamo ai reati contro la pubblica amministrazione — e nel codice di procedura penale — pensiamo all'ultimo decreto-legge del Governo — spingono a percorrere la strada maestra della revisione costituzionale. Questa è la nostra proposta.

Penso comunque che ora, data la nuova posizione del partito socialista e della democrazia cristiana, potrebbe assumere altro rilievo anche il testo elaborato dalla Commissione, se fosse prevista la deliberazione della Camera di appartenenza solo dopo l'inizio dell'azione penale. In tal modo si eviterebbe il rischio, di cui ho parlato in precedenza, di intravedere comunque un *fumus persecutionis* a causa della scarsa consistenza degli elementi in possesso del magistrato precedente.

Anche per quanto riguarda il *quorum* necessario per la deliberazione dell'Assemblea, credo giungano segnali incoraggianti sui quali troveremo probabilmente una convergenza.

Per quanto concerne il primo comma, è opinione unanime che debba essere conservato perché diretto a garantire la libertà politica nell'esercizio della funzione parlamentare, così come è previsto in tutte le Costituzioni europee.

Desta qualche perplessità la sostituzione della formulazione «perseguiti» con l'altra di «responsabili», perché il concetto di responsabilità è presente nella nostra Costituzione, con riferimento al Presidente della Repubblica, con tutt'altro significato. Si introdurrebbe un concetto che confligge con la responsabilità politica di cui sono investiti i parlamentari e si creerebbe un'intollerabile disparità con la previsione costituzionale introdotta nel 1989 per quanto riguarda i ministri.

Mi rendo conto che vi sarebbe la necessità di puntualizzare meglio la norma perché

comprendesse anche la responsabilità civile ed amministrativa, tuttavia anche al riguardo soccorre quanto riferito dal professor Conso nel corso delle audizioni. Il diritto vivente, l'orientamento giurisprudenziale e, in particolare, la sentenza della Corte costituzionale del 1989 vanno proprio nel senso di un'interpretazione estensiva del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione; essendo quel diritto vivente apprezzato, cioè considerato positivamente dalla larga maggioranza dell'Assemblea, è opportuno lasciare inalterata la formulazione attuale.

In ordine al secondo comma, ritengo sia opportuno abrogare la norma che prevede l'autorizzazione per la perquisizione personale o domiciliare, attesa proprio la natura della misura, tipicamente a sorpresa. Una previsione contraria impedirebbe comunque, di fatto, l'adozione di questo provvedimento nei confronti di un parlamentare, realizzando un'obiettivo ed inaccettabile posizione di privilegio rispetto al cittadino comune. Del resto, lo stesso relatore, confortato dall'opinione del professor Conso, si era pronunciato in tal senso, ma poi ha dovuto soccombere sopraffatto dal voto di maggioranza.

Appare opportuna anche un'ulteriore modifica al testo della Commissione nel senso di prevedere l'autorizzazione all'adozione di misure restrittive della libertà personale solo nei confronti di un membro del Parlamento e non, invece, di chi era già sottoposto a procedimento penale prima di essere eletto. Lo scopo evidente è di evitare che l'elezione al Parlamento sia un modo per sottrarsi alla giustizia.

Ho cercato di illustrare brevemente l'orientamento del mio gruppo in una materia così delicata. La nostra posizione tiene conto della responsabilità di cui sono investiti il Parlamento ed i gruppi politici in esso rappresentati; non ci sono, da parte nostra, preclusioni che non siano dettate dalla volontà di corrispondere nella misura più idonea ad una forte e legittima istanza riformatrice. Ci rendiamo conto che in un sistema come il nostro, in cui la democrazia presenta preoccupanti segni di fragilità, è necessario che l'istituto dell'immunità non sia uno strumento dell'egemonia dei partiti, ma è ugual-

mente necessario che vengano salvaguardati i principi fondamentali di tutela e garanzia dei poteri e di equilibrio tra gli stessi.

La nostra disponibilità al confronto, quindi, è piena, ma si muove nell'ambito che ho rigorosamente delineato. La credibilità del Parlamento e delle forze politiche è un bene da tutelare, ma solo attraverso riforme che ne rigenerino il ruolo e la funzione e rafforzino un processo di cambiamento senza ambiguità e pericolosi trasformismi (*Applausi*).

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

VINCENZO BINETTI. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, il dibattito svolto in Commissione e riproposto in misura più ampia in quest'aula e, soprattutto, la compiuta relazione dell'onorevole Casini (in grandissima parte della quale mi riconosco) mi inducono ad andare all'essenziale.

La rivisitazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere rappresenta un'esigenza antica, che tra l'altro stava trovando un punto di approdo e di sbocco nella scorsa legislatura.

Indubbiamente si è riscontrata una prassi degenerativa nell'applicazione dell'istituto — ha fatto bene il Vicepresidente Labriola a ricordarlo nel suo intervento —, prassi da ricondurre non soltanto alla Giunta, ma alla stessa Assemblea. Vi sono stati insabbiamenti e si è manifestata una certa larghezza nell'individuazione del *fumus persecutionis*. Sta di fatto che la gestione dell'istituto ha creato tra i cittadini, nell'opinione pubblica e nel paese un senso di insoddisfazione e di delusione.

Non vi è dubbio che l'esigenza di rivisitazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere abbia subito un'accelerazione a seguito dell'esplosione della questione morale nel paese. Le indagini di Milano, ma non solo quelle, hanno evidenziato un sistema di corruzione diffuso, inquinante ed insopportabile, oltre che la degenerazione partitocratica (con un processo di occupazione a tutti i costi delle istituzioni ad opera dei partiti); hanno stimolato, infine, una domanda da

parte dei cittadini che è stata, ed è, una domanda di uguaglianza e di abolizione di ogni privilegio della classe politica ed anche di quella parlamentare.

Questa accelerazione, che ha corrisposto dunque ad una domanda del paese, ha rappresentato certamente un fatto positivo che può rimanere tale ad una sola condizione, quella cioè di non lasciarci prendere dalla tentazione di realizzare una riforma-manifesto, che costituirebbe una risposta ingannevole sotto tanti profili. Anzitutto, infatti, farebbe credere ai cittadini che sarebbe sufficiente abolire l'immunità parlamentare per introdurre un efficace rimedio e per dare una robusta spallata ad un sistema di degenerazione corruttiva e corruttrice, che i cittadini fermamente rifiutano e respingono. Essa sarebbe inoltre ingannevole perché farebbe immaginare ai cittadini che il centro del problema è nei parlamentari che si lasciano corrompere e che sono coinvolti nelle indagini, laddove invece tutti sappiamo che il discorso è molto più ampio perché coinvolge in gran parte — direi — non soltanto una classe politica che non ha nulla a che fare con il Parlamento e con l'immunità parlamentare (quella degli enti locali e di governo locale, in particolare), ma anche imprenditori, funzionari, parti della società civile, in un patto corruttivo che va ben al di là dell'ambito parlamentare.

Per tali ragioni, occorre non dimenticare che stiamo discutendo ed operando su un principio di ordine e di rango costituzionale, posto a tutela della sovranità della funzione parlamentare e che, come tale, si risolve in un accrescimento della sfera di autonomia, di libertà e di tutela del singolo parlamentare.

In sede di Assemblea costituente, Mortati difese molto bene ed in modo autorevole la necessità di introdurre l'istituto nella Costituzione e ricordò che esso si collegava alla delicatezza della funzione svolta dal parlamentare oltre che alla irrinunciabile affermazione contenuta nell'articolo 67 della Costituzione, in base al quale ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione e perciò deve essere assistito da guarentigie che gli consentano di svolgere in massima ed ampia libertà, senza tema di persecuzioni prete-

stuose ed ingiustificate, la funzione affidatagli dalla Costituzione.

Partendo dalla motivazione storica immediata dell'istituto dell'immunità parlamentare, considero un errore immaginare quasi che l'esigenza di tutela della funzione sovrana del Parlamento e del parlamentare si colleghi soltanto al fatto che, all'epoca, il potere giudiziario era influenzato e influenzabile dal potere esecutivo. Non è qui infatti la ragione della immunità parlamentare.

Sebbene la realtà della quale dobbiamo farci carico sia caratterizzata oggi da un rapporto tra potere legislativo e potere giudiziario tutt'altro che armonico ed equilibrato, che conosce chiusure corporative, pericoli di abuso e sconfinamenti da entrambi i versanti (sicché vi è l'esigenza di regole certe a tutela non solo dell'autonomia sovrana della magistratura, ma anche dell'autonomia sovrana del Parlamento e del parlamentare), riterrei comunque un errore immaginare che la ragione vera dell'immunità parlamentare e dell'autorizzazione a procedere sia collegabile all'esistenza di un potere giudiziario politicizzato, di un potere giudiziario ostile alla classe politica, di un potere giudiziario comunque non sempre affidabile e affetto da manie di protagonismo e così via.

Non è qui che si può individuare la ragione dell'immunità parlamentare. A mio avviso la ragione è un'altra ed è stata adombrata dal collega Labriola nel suo intervento. Qual è dunque la ragione dell'immunità parlamentare? Vorrei rilevare molto chiaramente che, quando si afferma che l'immunità parlamentare non dovrebbe esservi perché oggi il potere giudiziario (che ieri dipendeva dall'esecutivo) è un potere garantito da autonomia, si commette un grave errore e si dice una sciocchezza. Non è che il potere giudiziario, solo perché è autonomo, non possa commettere abusi od errori. La vera ragione dell'immunità parlamentare e della diversità di trattamento dei parlamentari inquisiti rispetto agli altri cittadini risiede nel fatto che, se una magistratura autonoma ed indipendente commette errori ed abusi — come è possibile — nei confronti di un cittadino non parlamentare, certamente gli arreca danni,

ma la tutela di questi diritti del cittadino violati può essere riassorbita nel processo e nel sistema giudiziario attraverso i mezzi di garanzia posti a tutela dell'inquisito e del suo diritto di difesa; viceversa, quando iniziative arbitrarie o comunque erronee (sarebbe sufficiente pensare alla possibilità di errore, che nessuno vorrà negare anche ad una magistratura autonoma), vanno ad incidere sull'esercizio della funzione parlamentare e della funzione sovrana di rappresentante della nazione — come recita l'articolo 67 della Costituzione — è evidente che le stesse possono produrre danni irreparabili non riassorbibili, o tardivamente riassorbiti, dal sistema giudiziario attraverso i meccanismi di impugnazione, di revisione interna e di cambiamento delle decisioni: il che avviene però quando la funzione parlamentare, funzione sovrana e fondamentale di un sistema democratico, è stata ormai irrimediabilmente compromessa.

Alla luce di tali considerazioni, credo che sia stato giustamente sottolineato che il principio di uguaglianza nel nostro ordinamento si può violare in due modi: trattando in modo diverso situazioni che sono perfettamente identiche tra loro o, invece, trattando allo stesso modo situazioni differenti. In questo caso, è evidente che le situazioni sono differenti, se è corretto il ragionamento che ho sviluppato. La situazione del cittadino qualunque, che può incorrere ed essere colpito da errori e da abusi dell'autorità giudiziaria, è infatti diversa da quella del parlamentare perché, appunto, l'abuso o l'errore vanno ad incidere sull'esercizio di una funzione fondamentale per un sistema democratico e, addirittura, sulla stessa completezza e sulla stessa funzionalità dell'organo quando si spinga fino all'ipotesi dell'arresto e della privazione della libertà.

Ecco allora che la diversità di trattamento che indubbiamente l'articolo 68 della Costituzione introduce non è irragionevole, arbitraria o priva di giustificazione; essa invece, mantenuta nell'ambito di quelle cautele che il testo di cui ci occupiamo chiaramente preserva, risulta necessaria in un sistema che voglia essere ancorato a regole fondamentali della democrazia.

Ho voluto insistere su questi aspetti per cercare di rimarcare come in realtà finisca per non rispettare la parità di trattamento proprio la posizione che apparentemente vorrebbe essere sensibile a tale principio. La ragione dell'immunità parlamentare non risiede nè nella derivazione del potere giudiziario da quello esecutivo — che ne fu l'occasione storica — nè da altre motivazioni: la ragione è costituita dalla peculiarità della funzione sulla quale l'esercizio dell'attività giurisdizionale va ad inserirsi.

Se questo ragionamento è vero, mi pare che occorra entrare nell'ordine di idee secondo il quale quel bilanciamento che i costituenti effettuarono tra valori e principi costituzionali diversi va mantenuto e salvaguardato, pur correggendolo nelle sue procedure e garanzie, alla luce dell'esperienza storica della vita di questo istituto.

Ha ragione il collega Labriola: la logica è la stessa; infatti, chi accetta l'immunità nella forma dell'insindacabilità dei voti espressi e delle opinioni manifestate non può poi non accettare l'istituto dell'autorizzazione a procedere. A maggior ragione, aggiungo io, chi accetta l'istituto dell'autorizzazione agli arresti non può non accettare quello dell'autorizzazione a procedere, dal momento che la logica è esattamente identica.

Non è vero poi che si tratta di una riforma debole. Per quanto riguarda il primo comma del testo unificato della Commissione, non si registrano dissensi e quindi non vale la pena di indugiarsi. Per quanto riguarda invece il secondo comma, relativo all'autorizzazione agli arresti ed alla perquisizione, vi è un dissenso che è più marcato su quest'ultimo aspetto. Parliamoci chiaro (lo hanno detto molto bene due ex Presidenti della Corte costituzionale — Paladin e Conso — nelle loro audizioni): l'autorizzazione all'arresto è quella che più delle altre incide — oltre che sull'autonomia, sulla sovranità e sulla libertà della funzione parlamentare — anche sulla concreta attività dell'istituto, dal momento che può arrivare a determinare l'impossibilità di funzionamento dell'intero Parlamento o di un intero organo parlamentare, — ad esempio una Commissione —, qualora i limiti che la magistratura incontra siano minimi.

Per tale ragione, mi pare che vada sostenuto il consenso, se non unanime certamente ampio, che si è determinato in ordine a questo secondo comma. Per quanto riguarda le perquisizioni, il tema è certamente serio. Conoscevo le perplessità ed i sofferti dubbi del relatore al riguardo.

Tuttavia mi pare che, in definitiva, la soluzione proposta anche dallo stesso relatore possa essere condivisa, per il forte valore invasivo e limitativo di una perquisizione personale o domiciliare e per la notevole connessione di simili misure con pericoli di interferenza rispetto al libero esercizio della funzione parlamentare.

Ho visto che nel corso del dibattito — e mi riferisco anche all'ultimo intervento ascoltato, quello del collega Bargone — si è compiuto un ulteriore passo in avanti per quanto riguarda il terzo comma del testo unificato. In realtà, però, mi sembra che il vero salto di qualità fosse già presente nella formulazione originaria di quel testo. Non sono convinto che il passaggio da un'autorizzazione a procedere come condizione di procedibilità — per cui di fronte al parlamentare il magistrato deve fermarsi, non può andare oltre — ad un'autorizzazione strutturata sotto il profilo dell'intervento sospensivo, per cui il magistrato in concreto può procedere nelle indagini fino a quando la Camera di appartenenza non abbia ritenuto di deliberare la sospensione, rappresenti una riforma debole.

Dunque, l'ulteriore modifica con cui, come mi è parso di capire, si vuole collegare il momento della comunicazione all'esaurimento delle prime indagini preliminari costituisce una specificazione di quell'innovazione che rappresenta la vera essenza di questa riforma e che era già contenuta nell'originario testo unificato.

Certo, dobbiamo interrogarci, misurarci e trovare gli opportuni rimedi per quanto concerne la crisi della rappresentanza politica. Non possiamo assolutamente disconoscere o minimizzarne la profondità e la portata nel nostro paese. Credo che tutti siamo convinti che questa crisi potrà essere risolta liberando il campo dai politici disonesti e corrotti, con una riforma profonda dei partiti, dicendo «no» all'occupazione delle istituzioni, at-

tivando un autentico rinnovamento istituzionale con una nuova eticità della politica.

Credo anche che dobbiamo essere convinti che questa crisi di rappresentanza — una crisi di fiducia fra cittadini elettori ed eletti — non si risolve, anzi si aggravi, con la confusione dei ruoli e delle funzioni, creando le condizioni per interferenze indebite, per processi sommari, per superficiali campagne diffamatorie e per crisi di delegittimazione anticipata ed affrettata.

Quando si tocca — come stiamo facendo — un principio di grande portata storica e, comunque, di rilievo costituzionale, dobbiamo certo ricordarci degli insabbiamenti inammissibili, delle indagini penali ingiustamente intralciate e di tutto ciò che appartiene alla storia degenerativa di questo istituto. Ma occorre anche ricordarsi delle indagini fumose e persecutorie, che a volte hanno eliminato definitivamente dalla scena politica e pubblica, da un ruolo istituzionale che gli elettori avevano loro affidato, parlamentari e politici restituiti alla loro dignità soltanto tardivamente, quando le sentenze assolutorie arrivavano a tempo ormai scaduto.

Ebbene, di tutti questi aspetti dobbiamo ricordarci nel momento in cui andiamo a proporre una riforma tanto importante. Se così sarà, potremo sostenere con convinzione una norma di revisione che appare giusta ed equilibrata.

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

MAURIZIO GASPARRI. Signor Presidente, la posizione del Movimento sociale italiano in merito alla questione dell'immunità parlamentare è chiara e nota da tempo. Chiara, perché con una proposta di legge presentata all'apertura della legislatura, prima ancora che la questione fosse rilanciata attraverso l'iniziativa dell'allora Presidente di quest'Assemblea, onorevole Scalfaro, chiedemmo la modifica dell'articolo 68 della Costituzione con l'abolizione del secondo e del terzo comma.

È una posizione, inoltre nota da tempo, perché già in precedenti legislature si è espressa attraverso la presentazione di pro-

poste di legge in materia: ma evidentemente i tempi non erano maturi per consentire che si arrivasse alla loro discussione.

Nell'avvio di questa legislatura si è fatto qualcosa in più: è stata istituita un'apposita Commissione, che ha svolto il lavoro istruttorio, i cui risultati sono approdati finalmente in Assemblea, in tempi relativamente rapidi rispetto alle procedure parlamentari, per addivenire ad una decisione che riteniamo debba essere in sintonia con la richiesta proveniente dal paese reale, dalla società civile.

Su quest'aula grava ancora il discorso del segretario del partito socialista in occasione del dibattito, che ha preceduto quello attuale, sulla fiducia al Governo. L'onorevole Craxi ha sostanzialmente rivendicato un certo tipo di prassi politica e l'ha voluta generalizzare. Riteniamo che quel discorso contenga una *notitia criminis* che dovrebbe essere motivo di approfondite e rapide indagini. Praticamente il segretario di un partito ha ammesso pubblicamente, davanti al paese, in quest'aula, in un luogo dove le affermazioni devono essere soppesate, un certo tipo di prassi; ha rivendicato un certo modo di gestire il potere e di dar luogo a fatti di corruzione.

Noi pensiamo che non si debba generalizzare, ma semmai indagare sui fatti incidentalmente denunciati. Credo che da quest'aula si debba rispondere ponendo fine a questo privilegio, proprio dopo quel discorso, dopo quelle affermazioni. La gente, infatti, dopo ammissioni di quel genere, non capirebbe il mantenimento, anche se in forme diverse, del privilegio dell'immunità parlamentare.

Dopo l'ammissione di colpa conservare il privilegio significherebbe volersi garantire dalle conseguenze degli atti che noi (ma mi riferisco piuttosto ai partiti coinvolti in questi fatti, che certamente non riguardano il Movimento sociale italiano!) abbiamo compiuto.

Riteniamo che la nostra proposta sia estremamente attuale, perché si deve porre fine a una forma di diseguaglianza tra i cittadini. Se infatti l'immunità parlamentare anticamente, nella tradizione passata, quando gli esecutivi potevano avere una certa forza e arroganza nei confronti dei rappresentanti

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

del popolo, aveva una funzione di tutela e garanzia, di fatto nel corso dei secoli e soprattutto negli ultimi anni della vita politica italiana è diventata una forma di privilegio.

Potremmo citare i precedenti, i dati, le cifre che gli uffici della Camera, con sistemi omertosi, devo dire, signor Presidente, diffondono: tant'è che se si chiede loro una ricostruzione dei precedenti non si ottiene un'informazione chiara, lineare sulla quantità delle richieste di autorizzazioni a procedere e sul loro iter. Vengono forniti dati disaggregati per vari tipi di reato. È così un po' più difficile avere una visione d'insieme e si devono compiere estrapolazioni, mentre sarebbe più semplice che si dessero informazioni complessive su quante sono state le richieste e le concessioni di autorizzazione a procedere. Comunque, le estrapolazioni sono state effettuate. Ad esempio, abbiamo visto che nella passata legislatura vi è stato soltanto un dodici per cento di risposte positive alle richieste di svolgere indagini provenienti dalla magistratura. Lo stesso è accaduto nelle legislature precedenti alla decima, che si è conclusa qualche mese fa.

Abbiamo quindi dati statistici che dimostrano come l'istituto in esame sia per l'appunto servito a difendere un privilegio di casta.

Vi sono poi aspetti specifici. Scendendo nel dettaglio, nel dibattito sono state trattate alcune questioni (è stato fatto anche poc'anzi) riguardanti, ad esempio, le perquisizioni. Questo dimostra come l'immunità finisca per estendersi nei confronti di altre persone: alcuni giorni fa si è verificato il caso della perquisizione in un ufficio di un parlamentare, l'onorevole De Michelis, per fatti che a quel momento riguardavano un suo segretario. Vi sono state proteste, perché si riteneva che quella perquisizione non potesse compiersi, trattandosi dell'ufficio di un parlamentare. Ammettiamo in ipotesi che quel parlamentare sia completamente estraneo alle vicende sulle quali si indaga e che un suo segretario sia invece responsabile di fatti di corruzione. Potrebbe infatti configurarsi il caso di qualcuno che, abusando della fiducia e del nome, che può spendere,

del parlamentare con il quale collabora, commetta reati: estorca soldi, dia luogo a fatti di corruzione. La storia è piena di collaboratori infidi a tutti i livelli. Ebbene, se una persona di tal genere opera nell'ufficio di un parlamentare, la perquisizione non può avvenire e quindi l'immunità parlamentare si estende di fatto anche ad altre persone che possono, per proprio conto e propria responsabilità aver, commesso reati.

Allora, onorevole relatore, questi dubbi, queste perplessità, questa sofferta riflessione che anche un suo collega di partito prima richiamava sulla questione delle perquisizioni dovrebbe portare quanto meno ad un gesto di coraggio rinunciando, nella proposta di modifica dell'articolo 68 sottoposta all'Assemblea, all'immunità sulle perquisizioni che, paradossalmente, potrebbe ritorcersi contro gli stessi parlamentari. Infatti, una perquisizione che possa accertare che in un ufficio vi è un collaboratore infido che ha commesso dei reati può essere l'occasione per un parlamentare di scoprire la verità e tutelarsi da segretari che compiono azioni illegali. Quindi, l'autorizzazione alla perquisizione paradossalmente potrebbe rappresentare una forma di difesa del parlamentare vittima del disonesto, situazione che a tutti può capitare in un ufficio.

Questo è un aspetto incidentale sul quale si tornerà a discutere quando si voteranno gli emendamenti. Noi, tuttavia, restiamo fortemente attestati sulla nostra proposta di fondo, quella cioè dell'abolizione del secondo e del terzo comma dell'articolo 68. È chiaro che anche noi, in relazione al primo comma concernente l'insindacabilità, siamo d'accordo sul mantenere la tutela della libertà di espressione e di voto nell'esercizio delle funzioni del parlamentare. Per il resto non riteniamo che si possa proseguire su questa strada.

Anche nell'avvio della presente legislatura abbiamo visto che sono piovute sul Parlamento, in particolar modo sulla Camera, decine e decine di richieste di autorizzazione a procedere. L'elenco è già lungo. Lasciamo perdere quelle riguardanti i fatti minori oppure reati come la diffamazione a mezzo stampa, che possono rientrare nelle esterna-

zioni cui un parlamentare, a ragione o a torto, può dar luogo. Ma vi sono stati fatti di notevole gravità, come ad esempio la vicenda di Milano, che ha riguardato i deputati Pillitteri, Tognoli, Del Pennino, Cervetti, Massari e altri.

Non si capisce quindi perché di fronte a certi reati si debba mantenere l'istituto dell'immunità parlamentare. Vi è un deputato, l'onorevole D'Amato, che è stato accusato di corruzione elettorale, un reato che fortunatamente è stato rispolverato da alcuni magistrati a Napoli, cioè la promessa di posti di lavoro in cambio di voti. Non ci sembra un reato di opinione o marginale.

Vi è un parlamentare come l'onorevole Borsano, che sapeva di essere indagato per vicende di carattere finanziario e dopo la sua elezione è stato raggiunto in Parlamento da una richiesta di autorizzazione a procedere per fatti di bancarotta fraudolenta aggravati.

L'elenco è lungo. Vi sono richieste di autorizzazione a procedere per i deputati: Tattarini, per abuso d'ufficio; Ferrauto, per abusi di ufficio; Monello per peculato; Del-fino, per violazione delle norme per la tutela delle acque dall'inquinamento; De Paoli, per violazione delle norme in materia di controllo delle attività urbanistiche; Lia, per interesse privato in atti di ufficio ed altri reati, e così via. Vi sono molte altre questioni oggetto di autorizzazioni a procedere, per esempio riguardanti l'onorevole Principe o l'onorevole Caccia, indagato per vicende riguardanti i fatti della Lombardia.

Vi sono altri scandali che stanno emergendo nel Lazio, a Roma, per i quali hanno ricevuto avvisi di garanzia i deputati Costi e Tuffi. Si tratta di vicende inquietanti che con l'immunità parlamentare molto spesso vengono insabbiate.

L'immunità parlamentare, oltre tutto, ostacola le indagini su fatti che interessano gli enti locali. Qualcuno prima ha affermato che molti scandali riguardano proprio gli enti locali. Ma è pur vero che in questa aula vi sono deputati che siedono in consigli comunali e alcune delle autorizzazioni pervenute, o in viaggio, riguardano ipotesi di reato compiute nell'esercizio di funzioni amministrative.

Ecco che allora, a volte, la corsa verso il Parlamento è più che altro una corsa verso l'immunità parlamentare. Diciamocelo con chiarezza! Vi sono stati casi notori, soprattutto nel Lazio (ma anche in altre zone), di persone che si sono candidate alle elezioni più che per ottenere l'incarico parlamentare e svolgere questa funzione, per conseguire l'immunità parlamentare. Ci sono state persone notissime, indecise se andare alla presidenza della RAI o se andare a Montecitorio: poi alla fine hanno scelto Montecitorio, probabilmente perché qui vi era un tipo di garanzia che poteva servire. Tant'è che poi le indagini su certi parlamentari sono arrivate! Ci sono taluni assessori delle regioni, dei comuni, che hanno inseguito le elezioni a spron battuto e con gran dispendio di soldi e di energie proprio per avere questa garanzia!

Ebbene, noi riteniamo che questi siano ulteriori argomenti a favore dell'abolizione definitiva del secondo e del terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione. Oltretutto, la gente, fuori di qui, attende delle risposte chiare; la gente — come è stato già detto da altri colleghi — sottoscrive petizioni, vuole un gesto dal Parlamento, vuole che il Parlamento si assuma la responsabilità di spogliarsi di questo privilegio e di considerare i propri membri cittadini tra i cittadini, uguali tra gli uguali, e quindi esposti, in caso di errori o di reati, alle conseguenze della giustizia.

Se poi la giustizia non funziona, questo è un altro problema. Vi sono organi che devono regolare l'attività della giustizia, e vi sono possibilità di intervento nei confronti di giudici che vanno al di là delle loro competenze, del loro ruolo; ma le ipotetiche disfunzioni della giustizia non possono essere prese a pretesto per mantenere questo tipo di istituto!

Mi ha fatto piacere ascoltare l'intervento dell'onorevole Binetti, il quale ha usato termini, mi si consenta, inusuali in certe forze politiche: la partitocrazia, la degenerazione del sistema, l'occupazione dello Stato a opera dei partiti. Ebbene, evidentemente questo dibattito, se non altro, è servito a far adottare un certo tipo di

linguaggio a rappresentanti di partiti che, nel momento in cui affrontano determinati argomenti, dovrebbero avere il pudore di sentirsi un po' anche sul banco degli accusati, e non soltanto su quello di coloro che possono elencare i mali del sistema. Altrimenti non si capisce chi siano gli occupatori, chi siano coloro che hanno dato luogo alle degenerazioni e hanno costituito quella che oggi si definisce partitocrazia!

Pertanto, con tutto il rispetto e l'attenzione che abbiamo rivolto al lavoro della Commissione, riteniamo in sostanza che la proposta illustrata in Assemblea dal relatore Casini comporti delle modifiche molto parziali. Certo, si dirà che vi è un'inversione dell'iter; bisognerà chiedere la sospensione delle indagini. Ciò può essere considerato — e forse lo è, per carità! — un passo in avanti rispetto alla prassi precedente, ma è molto poco, direi che è quasi nulla rispetto a quello che la gente e soprattutto il clima politico esigono: la rifondazione del sistema politico, un'opera di moralizzazione, di riforma del sistema dei partiti e tutti quei cambiamenti di cui tanto si parla, ma che poi devono anche essere sostanziati nei fatti.

Noi avremo un'occasione, quando voteremo su questo articolo, di dare il segnale all'Italia che effettivamente la classe politica nel suo complesso vuole muoversi verso quella scelta di rigenerazione del sistema politico e di riforma dei partiti. Serve a poco prevedere i sessanta giorni di tempo; meglio sarebbe, in subordine, affidare al singolo deputato, ad esempio, la responsabilità di attivare il meccanismo dell'immunità parlamentare, rispondendone in questo modo alla pubblica opinione ed al proprio elettorato.

Qualcuno dice che la prerogativa riguarda l'istituto e non i singoli; ma mi sembra che questo argomento sia colto a pretesto per evitare invece una maggiore responsabilizzazione da parte dei singoli. Del resto, con il vecchio articolo 68 della Costituzione, oggi finalmente messo sotto accusa, molti deputati facevano la solita scelta di annunciare al mondo intero la rinuncia all'immunità parlamentare: era questo un trucchetto propagandistico per ottenere un titolo su qualche giornale, grazie a giornalisti poco esperti

delle norme costituzionali. Infatti, come ben sappiamo, allo stato attuale non esiste la rinuncia all'immunità parlamentare, perché comunque con il sistema che resta in vigore fino a quando non si sarà esaurita la doppia lettura (e quindi per molti mesi ancora) è necessario ricorrere ad una votazione. Nel passato si è dato più volte il caso di un singolo parlamentare che chiedeva di rinunciare all'immunità parlamentare mentre invece la Camera o il Senato, (guarda caso, contro il suo volere!) gli conservava quel privilegio.

Sarebbe quindi forse meglio (ripeto, in via subordinata) dare al singolo la possibilità di chiedere l'attivazione di questi meccanismi.

Si tratta comunque di ipotesi subordinate, perché la posizione del gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale è quella di perseguire l'abolizione totale del secondo e del terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Avviandomi alla conclusione, signor Presidente, devo sottolineare che ci troviamo di fronte ad una emergenza morale e al moltiplicarsi di vicende inquietanti, come è testimoniato dal lungo elenco (che è solo parziale, ma si sta infoltendo giorno dopo giorno) di richieste di autorizzazione a procedere che stanno pervenendo alla Camera e al Senato. Oggi, mentre si stava svolgendo questa discussione, è arrivata un'altra notizia, che come cittadini ci allarma; mi riferisco all'inoltro di un avviso di garanzia all'onorevole De Michelis. Come vedete, colleghi, il problema si sta allargando moltissimo e, se sono vere le affermazioni rese da Craxi in quest'aula, si estenderà sempre di più. Se il segretario di un importante partito di Governo ammette un certo tipo di prassi, di ricerca del denaro da parte dei partiti, dobbiamo aspettarci molti altri avvisi di garanzia nei confronti degli esponenti dei partiti di potere, che hanno seguito queste modalità nel gestire il potere.

L'emergenza morale, quindi, ci incalza. Si parla della riforma dei partiti e del sistema. L'onorevole Binetti ha parlato di una ricerca di eticità. Benissimo. Sono argomenti che sottoscriviamo e che per primi abbiamo posto nel dibattito politico, se è vero, come

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

è vero, che la proposta del nostro gruppo per l'abolizione del secondo e terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione risale a precedenti legislature. Si tratta di una proposta che abbiamo sempre sostenuto, anche nella recente competizione elettorale, e che abbiamo posto al centro del nostro programma.

Se dunque esiste una ricerca di eticità, di onestà e di moralizzazione, abbiamo tutti, collettivamente, una occasione per dare un segnale in questo senso abolendo quello che è diventato, anziché la tutela di una prerogativa, un sistema di privilegio: nella precedente legislatura sono state concesse solo il 12 per cento delle autorizzazioni a procedere, a fronte delle richieste presentate. Questo atteggiamento si è mantenuto in tutto il dopoguerra, e si riprodurrebbe fatalmente anche nella legislatura attuale: si invertirebbe il sistema, si bloccherebbe l'indagine sessanta giorni dopo, ma, di fatto, la buona volontà di tanti giudici sarebbe frustrata. Se si rimarrà fermi ad una riforma parziale, non mancheranno le occasioni di pressione e di condizionamento.

Il nostro gruppo ritiene, invece, che si debba andare a fondo del problema ed avviare, oggi e subito, quel processo di rigenerazione del sistema dei partiti che, altrimenti, resterà soltanto nelle intenzioni (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale*).

PRESIDENTE. Non ho voluto interromperla, onorevole Gasparri, ma, se ho sentito bene, lei ha lamentato la non disponibilità di determinati dati statistici concernenti l'applicazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere.

MAURIZIO GASPARRI. No, le modalità, Presidente: occorrono i dati aggregati!

PRESIDENTE. Onorevole Gasparri, la Presidenza la prega allora di far pervenire la sua richiesta per iscritto. Le assicuro che la Presidenza stessa sarà in grado di fornirle tutti i dati da lei richiesti, tramite gli uffici della Camera, di cui è nota l'efficienza e la disponibilità.

Non vi sono altri iscritti a parlare, e

pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico 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 ma-

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1992

teria 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.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DOTT. MARIO CORSO*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografico alle 21,20.*