SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

7° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 MAGGIO 1988

Presidenza del Presidente ELIA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione» **(1031)**, d'iniziativa dei deputati Battistuzzi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 1, 2, 4 e *passim*
BISSI *(PSDI)* 4
BOATO *(Fed. Eur. Ecol.)* 7
GUIZZI *(PSI)* 4
GUZZETTI *(DC), relatore alla Commissione* 2
MAFFIOLETTI *(PCI)* 4, 5
MAZZOLA *(DC)* 3
TARAMELLI *(PCI)* 4
TEDESCO TATÒ *(PCI)* 4, 5
TOSSI BRUTTI *(PCI)* 2, 7

I lavori hanno inizio alle ore 15,50.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione» (1031), d'iniziativa dei deputati Battistuzzi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione», d'iniziativa dei deputati Battistuzzi, Altissimo e Serrentino, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il relatore, senatore Guzzetti, di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

GUZZETTI, *relatore alla Commissione*. Il disegno di legge in esame ha lo scopo di fronteggiare il periodo transitorio che va

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

dall'entrata in vigore degli effetti del *referendum* all'entrata in vigore delle nuove leggi. Il periodo di vacanza che si è determinato in presenza di procedimenti davanti alla Commissione inquirente ha provocato una serie di problemi a tutti noti. Pertanto, la presente iniziativa di carattere legislativo tende a disciplinare l'attività della Commissione inquirente per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione.

Il provvedimento, pur con qualche difficoltà, a mio avviso, così come è pervenuto dalla Camera dei deputati, evita rischi di incostituzionalità, sia per le precedenti competenze della Commissione inquirente, sia per quelle assegnate in questo periodo. In primo luogo viene esattamente specificato che si tratta di una disciplina di carattere transitorio, valida fino all'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale; in secondo luogo si precisano i poteri della Commissione, attribuendole quelli previsti dai Regolamenti della Camera e del Senato per le Commissioni permanenti ordinarie. Vengono anche disciplinate le modalità di esercizio delle competenze, attraverso la previsione che la Commissione può, qualora lo reputi necessario, chiedere al procuratore della Repubblica presso il tribunale del circondario dove il fatto è stato commesso, un supplemento di indagine; in seguito la Commissione stessa deve predisporre una relazione da inviare al Parlamento riunito in seduta comune, sulla scorta della relazione predisposta dalla Commissione. Qualora la Commissione ritenga che la *notitia criminis* sia manifestamente infondata può chiedere al Parlamento l'archiviazione del procedimento.

Un'altra norma che mi pare meritevole di attenzione è quella per cui la denuncia della *notitia criminis* deve essere rivolta al Presidente della Camera dei deputati.

Questo, nelle linee generali, è il contenuto del disegno di legge che, ripeto, evita quei rischi di incostituzionalità compresi in altri testi che erano stati presentati. Propongo, pertanto, un'approvazione senza modifiche.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

TOSSI BRUTTI. Ritengo che la materia non possa essere trattatta senza porsi il problema della volontà espressa con precisione dai risultati referendari e dei ritardi che nei confronti di questi ha il Parlamento. È vero che il *referendum* non ha abrogato la Commissione inquirente, in quanto prevista da legge costituzionale che non può essere oggetto di *referendum*, ma è vero altresì che quest'ultimo ha abrogato interamente la legge n. 170 del 1978, la quale regolava i poteri della Commissione stessa e, in particolare, i poteri di inchiesta e di archiviazione. Ad una volontà così chiaramente espressa il Parlamento non ha ancora dato risposta. I ritardi esistono e tanto più sono gravi se si pensa alla complessa vicenda in pendenza davanti al Parlamento da diversi anni. La questione dell'abolizione di una giustizia separata è essenziale per ragioni di chiarezza e trasparenza ed anche per la imprescindibile esigenza dell'uguglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. Mi rendo conto che, a questo punto, poichè il Parlamento non è ancora in grado di dare una risposta ma il problema di regolamentare la materia tuttavia esiste, si doveva arrivare ad una legge transitoria per evitare un vuoto pericoloso, un vuoto a causa del quale comportamenti ministeriali anche gravi avrebbero potuto rimanere nel limbo dell'impunità. Il provvedimento è pertanto necessario; tuttavia mi auguro che si riesca a realizzare la riforma entro il termine indicato all'articolo 1. Sarebbe, infatti, molto grave far ancora slittare il termine e di conseguenza continuare ad eludere la volontà popolare.

Per quanto riguarda il contenuto degli articoli 2 e 3, il nostro Gruppo aveva presentato alla Camera un emendamento che non è stato approvato. La nostra intenzione era quella di anticipare, in un certo senso, le linee della riforma costituzionale. Questo non è stato nè voluto nè accettato e sono stati mantenuti – desidero sottolineare questo punto – i poteri di indagine della Commissione, che sono piuttosto ampi rispetto a quanto emerso dalla volontà popolare. A mio giudizio invece sarebbe stato più opportuno attribuire più ampi poteri all'autorità giudiziaria con una più completa capacità di indagine, lasciando alla Commissione solo il potere che le viene direttamente conferito con l'articolo 12 della legge costituzionale del 1953, che è quello di riferire al Parlamento una volta acquisiti gli elementi necessari. Con questo disegno di legge la Commissione invece ha ancora ampi poteri: decide sulle indagini da richiedere alla magi-

stratura ordinaria e valuta in ordine alla fondatezza della notizia del reato. È vero che è stato eliminato il potere di archiviazione, nè avrebbe potuto essere diversamente dato che questo sarebbe andato contro la volontà popolare, tuttavia alla Commissione si lascia il potere di valutare sulla fondatezza del reato e di proporne eventualmente l'archiviazione. Si sarebbe potuto evitare questa forzatura stabilendo semplicemente – come già avviene con l'articolo 12 della legge costituzionale del 1953 – che la Commissione ha il compito di riferire al Parlamento.

Per questi motivi, pur riconoscendo la necessità di emanare una disciplina transitoria, dato che ormai ci troviamo in una strettoia, il mio Gruppo ritiene di doversi astenere sul disegno di legge.

MAZZOLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi riteniamo che il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati fornisca una risposta sufficientemente convincente sui temi che sono stati evidenziati nel periodo di *vacatio legis* fra l'entrata in vigore dei *referendum* e l'emanazione della legge costituzionale. Possiamo ritenere che quest'ultima entrerà in vigore molto presto dato che la Camera dei deputati ha approvato senza modifiche sostanziali il testo intorno al quale ha lavorato con assiduità e impegno; pertanto il termine del 31 dicembre 1988 senza dubbio non verrà superato. Infatti se – come è probabile – per i primi di giugno approveremo il testo che ci perverrà dalla Camera dei deputati, al massimo entro ottobre il Senato avrà approvato definitivamente la legge costituzionale. Questo è un dato obiettivo e politicamente rilevante, che alla Camera dei deputati ha consentito di superare difficoltà e divergenze sorte persino all'interno dei vari Gruppi parlamentari.

Ciò premesso, ritengo che il giudizio su questa disciplina transitoria non possa essere che positivo. Onorevole Tossi Brutti, credo che solo formalmente questo testo appare diverso dalla passata disciplina sull'Inquirente così come era stata da noi formulata, perchè è vero che all'articolo 2, comma 2, di questo disegno di legge viene stabilito che: «La Commissione procede agli accertamenti necessari con le stesse procedure di informazione e di indagine previste per le Commissioni parlamentari permanenti dal regolamento della Camera dei deputati», però è altrettanto vero che si è avvertita l'esigenza di aggiungere il comma 3, il quale recita: «Qualora reputi necessario procedere ad ulteriori atti di indagine, la Commissione ne richiede il compimento al procuratore della Repubblica presso il tribunale del circondario nel quale il fatto è stato commesso». Questo perchè evidentemente si è ritenuto di poter anticipare sostanzialmente quanto verrà stabilito nella nuova disciplina costituzionale che assegna comunque gli atti istruttori al magistrato ordinario. Prevedere che la Commissione debba procedere agli accertamenti necessari con le stesse procedure di informazione e di indagine previste per le Commissioni parlamentari permanenti comporta una ulteriore anticipazione positiva del testo di legge costituzionale che dovrà essere approvato. Questa è la seconda ragione per la quale siamo favorevoli al provvedimento in esame.

La terza ragione è costituita dal fatto che all'articolo 3 si prevede – in modo molto corretto, a mio parere – che la Commissione presenti una relazione al Parlamento e «qualora ritenga la manifesta infondatezza della notizia di reato, propone l'archiviazione del procedimento».

In conclusione, quella di consentire alla Commissione di richiedere ulteriori indagini al procuratore della Repubblica ritengo sia la maggior concessione alla possibilità di intervento della magistratura nei procedimenti d'accusa che si può fare senza violare il disposto degli articoli 90 e 96 della Costituzione. Per questi motivi voteremo a favore del disegno di legge, che costituisce in fondo solo una norma di transizione in attesa dell'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale.

BISSI. Signor Presidente, anch'io come il senatore Guzzetti, ritengo che il disegno di legge al nostro esame debba essere approvato senza alcuna modifica. Tale disciplina transitoria infatti evita l'insorgere di una totale paralisi del sistema previsto dalla Costituzione per i procedimenti di accusa in corso, consentendo la prosecuzione degli stessi, in attesa dell'approvazione del disegno di legge costituzionale il cui *iter* è ormai avviato. Questo provvedimento in pratica consente alla Commissione il potere di richiedere ulteriori indagini al procuratore della Repubblica presso il tribunale

competente per territorio, per giungere quindi alla stesura di una relazione di merito da presentare al Parlamento in seduta comune. Questo disegno di legge riteniamo sia l'unica risposta oggettiva che si possa dare oggi alla volontà popolare che si è esplicata con il *referendum*. Il testo è stato già ampiamente illustrato dal relatore con una chiarezza esemplare. Quindi non mi rimane che esprimere il voto favorevole del mio Gruppo.

GUIZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel dichiarare il voto favorevole della mia parte politica sul disegno di legge in discussione desidero sottolineare come già all'indomani dell'esito referendario il Gruppo socialista avesse avanzato qui in Senato una proposta tendente a migliorare il testo del disegno di legge costituzionale a suo tempo approvato da questo ramo del Parlamento dopo un esame approfondito della materia. Credo che non si possa in alcun modo sostenere – come ha fatto la senatrice Tossi Brutti – che non si sia dato seguito alla volontà popolare emersa con il voto referendario; anzi, il Parlamento (ed in particolare il Senato della Repubblica) è andato, a mio avviso, addirittura al di là degli stessi quesiti posti agli elettori, ponendosi in sintonia con le attese del popolo italiano.

Mi auguro che la nuova disciplina di carattere costituzionale possa essere approvata ancor prima del termine del 31 dicembre 1988, fissato dal provvedimento in discussione; sono anzi fiducioso che ciò avvenga. Non posso, tuttavia, non rilevare che si sarebbe dovuto affrontare il problema di una nuova disciplina costituzionale con maggiore realismo, ciò che avrebbe permesso di evitare che si fissassero termini che non sarebbero stati sufficienti per l'approvazione di un disegno di legge costituzionale.

Il disegno di legge in discussione finisce, pertanto, per dare ragione ai timori espressi nel novembre dello scorso anno dal Gruppo socialista, alla cui posizione allora quasi si irrise; come certamente ricorderete, del resto, i socialisti si attirarono in quel periodo addirittura l'accusa di essere degli insabbiatori, portatori di chissà quali interessi.

Per tutti questi motivi, il Gruppo socialista voterà a favore del provvedimento al nostro esame.

MAFFIOLETTI. Vorrei sollevare una questione procedurale. A mio parere, i disegni di legge n. 1031 e n. 961 (concernente, quest'ultimo, materia analoga a quella trattata dal provvedimento in esame) avrebbero dovuto essere discussi congiuntamente. Tuttavia, la Presidenza del Senato non ha ritenuto di assegnare alla Commissione, in sede deliberante, anche il disegno di legge n. 961, per cui non si è potuto procedere all'abbinamento dei due provvedimenti ai sensi dell'articolo 51, primo comma, del Regolamento. Le chiedo pertanto, signor Presidente, di dichiarare, dopo l'eventuale approvazione del disegno di legge n. 1031, l'avvenuto assorbimento del disegno di legge n. 961, che resterebbe, altrimenti, pendente presso questo ramo del Parlamento.

TARAMELLI. Concordo con la proposta avanzata dal senatore Maffioletti.

TEDESCO TATÒ. Mi associo anch'io alla proposta del collega Maffioletti.

PRESIDENTE. Premesso che ci troviamo in presenza di una questione assai delicata e complessa, non credo di poter venire incontro alla sua richiesta, senatore Maffioletti, in quanto essendo l'assegnazione alla Commissione in sede deliberante avvenuta soltanto per il disegno di legge n. 1031, non possiamo in questa sede dare un esito procedurale al disegno di legge n. 961.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, non le chiedo certo un abbinamento *ex post* dei due provvedimenti. Tra l'altro, come lei certamente ricorderà, ci siamo talvolta opposti alla dichiarazione di assorbimento poichè la portata dei provvedimenti che si discutevano non la faceva ritenere secondo noi opportuna. In questo caso, tuttavia, tale dichiarazione si rende necessaria anche nello stesso interesse dell'andamento dei lavori del Senato. Devo rilevare, inoltre, che l'interpretazione data dagli uffici competenti al riguardo appare alquanto formalistica.

PRESIDENTE. La Presidenza del Senato, nella fase di assegnazione del disegno di legge n. 1031 alla Commissione in sede deliberante, ha probabilmente ritenuto di dover fare una distinzione rispetto al disegno di legge n. 961, assegnato in sede referente, che pure verte su analoga materia, poichè esso poteva contenere un *quid pluris*.

MAFFIOLETTI. È un problema che, a mio giudizio, riguarda più il Senato che gli uffici competenti. Credo, infatti, che la stessa Commissione possa dare delle norme regolamentari una interpretazione altrettanto corretta rispetto a quella data dagli uffici; non è pensabile, oltretutto, che qualcuno possa detenere il potere di interpretazione del Regolamento.

PRESIDENTE. Come ripeto, senatore Maffioletti, la Presidenza ha probabilmente ritenuto di dover fare una distinzione tra i due provvedimenti per i motivi che ho poc'anzi esposto. Evidentemente, tra i due testi non c'è perfetta coincidenza.

MAFFIOLETTI. È sufficiente leggerli per costatare che la coincidenza, invece, esiste. Ciò che accadrà, inoltre, non dovrà in alcun modo costituire precedente ai fini dell'interpretazione del Regolamento, altrimenti si rischierà di stravolgere tutti i provvedimenti.

PRESIDENTE. Vi sono anche altri disegni di legge, come quello liberale. Forse non è stato fatto uno scrutinio accurato, per cui alcuni disegni di legge non avrebbero dovuto essere deferiti insieme in sede deliberante, mentre altri avrebbero dovuto. Comunque, prendo atto di questa precisazione e mi riservo, eventualmente prima che sia approvato il verbale della presente seduta, di chiarire se una differenziazione è stata fatta, in modo che ciò non costituisca un precedente.

MAFFIOLETTI. Non vorremmo che una dimenticanza degli uffici diventasse un fatto interpretativo del Regolamento.

TEDESCO TATÒ. Il chiarimento sarà senz'altro utile affinchè non si costituiscano precedenti. Sia chiaro che il disegno di legge n. 961 e gli altri disegni di legge restano in piedi. Non è possibile un assorbimento tacito.

PRESIDENTE. È giusto. Però, sul piano del contenuto vorrei dare qualche ragguaglio: effettivamente fin da quando il disegno di legge è arrivato presso di noi mi sono rivolto al Ministro della giustizia facendo presente il problema che, anche se avessimo potuto bruciare le tappe, certamente non saremmo giunti a tempo per la scadenza dell'8 aprile. Il Ministro aveva già pronto un testo, che però non è stato mandato avanti perchè sollevava alcune perplessità, e che doveva ancora essere esposto agli altri componenti del Consiglio dei Ministri. Il Ministro temeva – e credo di avergliene dato atto nella discussione in Aula – che il disegno di legge potesse in qualche modo creare difficoltà per il procedimento della revisione costituzionale. Rimanevano indubbiamente gli inconvenienti pratici della sfasatura e la Camera, alla scadenza dell'8 aprile, si è trovata in grave difficoltà perchè, oltre al progetto in esame, vi erano altri progetti, come quello del senatore Maffioletti e dei deputati Gargani, Andò ed altri, che pure anticipavano in qualche misura l'intervento della magistratura ordinaria attraverso quel collegio o quella commissione di cui si parla nel disegno di legge costituzionale. Pertanto, è stata presentata la seguente obiezione di incostituzionalità: rimanendo ferma la vecchia disciplina costituzionale che prevede solo interventi della Corte costituzionale in sede giudicante e del Parlamento in sede terminale al giudizio, inserire la magistratura, sia pure sotto la veste di commissione o di collegio, di cui si è detto, appariva un qualcosa che poteva essere impugnato per incostituzionalità. D'altra parte bisognava dare un seguito alla pronuncia referendaria. Come? Non certamente ristabilendo il potere di archiviazione della Commissione inquirente, ma in qualche modo esplicitando i poteri che la Commissione stessa manteneva ai fini di deferire il potere di archiviazione al Parlamento riunito in seduta comune. Allora si è presa in considerazione la soluzione intermedia suggerita dal progetto Battistuzzi, per cui l'intervento del procuratore della Repubblica diventava una sorta di rogatoria necessaria, in modo da evitare che apparisse un trasferimento di potere di indagine globale. Infatti, il procuratore può compiere alcuni atti di indagine, applicando il codice di procedura penale, mentre invece la Commissione, avendo ormai i poteri di una qualsiasi Commissione permanente, può compiere alcuni atti di informazione e di indagine solo con il consenso delle persone interpellate che acconsentano ad essere sentite. Dopo il *referendum* non si poteva più dare alla Commissione inquirente i poteri che la legge del 1978, ripetendo quella del 1962, le conferiva. Ci si è mossi tra «Scilla e Cariddi». Senza ristabilire i

vecchi poteri e senza ledere la riserva a favore del Parlamento per la fase preliminare al giudizio, si è ritenuto di seguire questa via che, in qualche modo, dovrebbe aiutare la ricerca della verità. Io penso, dunque, che la navigazione tra i due scogli sia riuscita e che le obiezioni di incostituzionalità siano state parate.

Nel frattempo è pervenuto il parere favorevole della Commissione giustizia.

Quindi, poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

Art. 1.

1. Le disposizioni della presente legge si applicano fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina costituzionale dei procedimenti per i reati di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 1988.

È approvato.

Art. 2.

1. Il rapporto, il referto o la denuncia relativi ad un fatto previsto dall'articolo 90 o dall'articolo 96 della Costituzione devono essere inviati al Presidente della Camera dei deputati, per l'inoltro alla Commissione prevista dall'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.

2. La Commissione procede agli accertamenti necessari con le stesse procedure di informazione e di indagine previste per le Commissioni parlamentari permanenti dal regolamento della Camera dei deputati.

3. Qualora reputi necessario procedere ad ulteriori atti di indagine, la Commissione ne richiede il compimento al procuratore della Repubblica presso il tribunale del circondario nel quale il fatto è stato commesso.

È approvato.

Art. 3.

1. Esperite le indagini, la Commissione presenta la relazione al Parlamento in seduta comune, ai sensi dell'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. Qualora ritenga la manifesta infondatezza della notizia di reato, propone l'archiviazione del procedimento.

È approvato.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

È approvato.

Passiamo alla votazione finale.

TOSSI BRUTTI. Dichiaro l'astensione del Gruppo comunista.

BOATO. Anche il Gruppo federalista europeo ecologista si astiene.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 16,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT. ETTORE LAURENZANO