

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

288^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 10 APRILE 1985

(Notturna)

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATO

INDICE

CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA

Variazioni Pag. 3

CONGEDI E MISSIONI 3

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione dei disegni di legge costituzionale:

« Modifiche degli articoli 83, 85, 90, 91, 96, 104 e 135 della Costituzione » (40), d'iniziativa del senatore Romualdi;

« Modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e agli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 » (42), d'iniziativa del senatore Perna e di altri senatori;

« Modificazioni degli articoli 90, 96 e 135 della Costituzione e nuove norme sui procedimenti e sui giudizi d'accusa costituzionali » (443), d'iniziativa del senatore Gualtieri e di altri senatori;

« Abrogazione dell'articolo 96, modifiche degli articoli 134 e 135 della Costituzione e nuove norme in materia di procedimenti di accusa » (583), d'iniziativa del senatore Mancino e di altri senatori;

« Norme in materia di procedimenti per i reati ministeriali e modifiche agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione, abrogazione dell'articolo 14 e del secondo comma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e modifiche agli articoli 12 e 13 della predetta legge » (752), d'iniziativa del senatore Jannelli e di altri senatori;

« Modificazione all'articolo 96 della Costituzione » (993), d'iniziativa del senatore Biglia e di altri senatori;

e del disegno di legge:

« Nuove norme sui procedimenti d'accusa » (98), d'iniziativa del senatore Malagodi e di altri senatori:

BENEDETTI (PCI) Pag. 5
MURMURA (DC) 13

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE
DI GIOVEDÌ 11 APRILE 1985 18

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 21).

Si dia lettura del processo verbale.

DE CATALDO, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta notturna del 20 marzo.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Abis, Alberti, Baldi, Beorchia, Boldrini,

Botti, Bozzello Verole, Cimino, Colella, Consoli, Crollanza, Cuminetti, Damagio, De Cinque, Della Briotta, Di Nicola, Fabbri, Fanti, Fimognari, La Valle, Loprieno, Marinucci Mariani, Mazzola, Mezzapesa, Monsellato, Nepi, Novellini, Ongaro Basaglia, Orciari, Pasquini, Postal, Rebecchini, Santalco, Sellitti, Signorello, Tomelleri, Vassalli, Vernaschi, Vettori.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cavaliere e Colajanni, a Parigi, per attività della Commissione scientifica dell'UEO; Masciadri, a Istanbul, per attività della Commissione bilancio del Consiglio d'Europa.

Calendario dei lavori dell'Assemblea, variazioni

PRESIDENTE. La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ha apportato questo pomeriggio alcune modifiche al calendario dei lavori per il periodo dal 10 al 23 aprile 1985, limitatamente al periodo dall'11 al 19 aprile, che risulta determinato nel modo seguente:

Giovedì	11	aprile	(antimeridiana) (h. 9,30)	}	— Seguito dei disegni di legge nn. 40, 42, 98, 443, 583, 752 e 993. — Nuove norme sui procedimenti d'accusa.
»	»	»	(pomeridiana) (h. 16,30)		
Venerdì	12	»	(antimeridiana) (h. 9,30)	}	— Disegni di legge nn. 969, 626, 758 e 1058. — Disciplina organica del nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno (<i>discussione generale e repliche della Commissione e del Governo</i>).
»	»	»	(pomeridiana) (h. 16,30)		
Martedì	16	»	(pomeridiana) (h. 16,30)	}	— Seguito dei disegni di legge nn. 969, 626, 758 e 1058 che precedono (<i>esame degli articoli e votazione finale</i>).
(la mattina è riservata alle sedute delle Commissioni)					
Mercoledì	17	»	(antimeridiana) (h. 9,30)		
»	»	»	(pomeridiana) (h. 16,30)		
(ad oltranza)					

288ª SEDUTA (notturna)

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAPHICO

10 APRILE 1985

Giovedì	18	»	(antimeridiana) (h. 9,30)	— Disegni di legge nn. 133 e 311. — Nuovo ordinamento delle autonomie locali (<i>inizio della discussione generale, con l'intervento di un oratore per ciascun Gruppo</i>).
Giovedì	18	»	(pomeridiana) (h. 16,30)	— Seguito dei disegni di legge nn. 40, 42, 98, 443, 583, 752, 993 che precedono (<i>compresa la votazione finale</i>)
»	»	»	(notturna) (h. 21)	
Venerdì	19	aprile	(antimeridiana) (h. 9,30)	— Disegno di legge n. 1283. — Conversione in legge del decreto-legge riguardante la distribuzione commerciale (<i>Approvato dalla Camera dei deputati - scade il 23 aprile 1985</i>).
»	»	»	(pomeridiana) (h. 16,30)	— Disegno di legge n. — Conversione in legge del decreto-legge riguardante l'imposta di fabbricazione sui petroli (<i>Presentato alla Camera dei deputati - scade il 30 aprile 1985</i>).
(se necessaria)				
Lunedì	22	aprile	(pomeridiana) (h. 17)	— Disegno di legge n. — Conversione in legge del decreto-legge sulla fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno (<i>Presentato alla Camera dei deputati - scade il 1º maggio 1985</i>).
»	»	»	(notturna) (h. 21)	— Disegno di legge n. — Conversione in legge del decreto-legge recante proroga di termini in materia di trasporti (<i>Presentato alla Camera dei deputati - scade il 1º maggio 1985</i>).
Martedì	23	»	(antimeridiana) (h. 9,30)	— Disegni di legge nn. — Ratifica e provvedimenti di attuazione degli accordi tra Stato italiano e Santa Sede sui beni ecclesiastici (<i>il primo già approvato, il secondo in corso di esame da parte della Camera dei deputati</i>) (<i>compresa la votazione finale di entrambi i disegni di legge</i>).
»	»	»	(pomeridiana) (h. 16,30)	
»	»	»	(notturna) (h. 21)	
(se necessaria)				— Interrogazioni sul Vertice di Bonn del 2-4 maggio 1985 dei sette Paesi maggiormente industrializzati.

Al Vertice di Bonn sarà dedicata un'intera seduta che, udito il Governo, sarà determinata dal Presidente tra quelle previste per il 22 e il 23 aprile.

Non avanzandosi proposte di modifica, dette variazioni al calendario dei lavori si intendono definitive.

Seguito della discussione dei disegni di legge costituzionale:

- « **Modifiche degli articoli 83, 85, 90, 91, 96, 104 e 135 della Costituzione** » (40), d'iniziativa del senatore Romualdi;
- « **Modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e agli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1** » (42), d'iniziativa del senatore Perna e di altri senatori;
- « **Modificazioni degli articoli 90, 96 e 135 della Costituzione e nuove norme sui procedimenti e sui giudizi di accusa costituzionali** » (443), d'iniziativa del senatore Gualtieri e di altri senatori;
- « **Abrogazione dell'articolo 96, modifiche degli articoli 134 e 135 della Costituzione e nuove norme in materia di procedimenti di accusa** » (583), d'iniziativa del senatore Mancino e di altri senatori;
- « **Norme in materia di procedimenti per i reati ministeriali e modifiche agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione, abrogazione dell'articolo 14 e del secondo comma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e modifiche agli articoli 12 e 13 della predetta legge** » (752), d'iniziativa del senatore Jannelli e di altri senatori;
- « **Modificazione all'articolo 96 della Costituzione** » (993), d'iniziativa del senatore Biaglia e di altri senatori,

e del disegno di legge:

- « **Nuove norme sui procedimenti di accusa** » (98), d'iniziativa del senatore Malagodi e di altri senatori

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 40, 42, 443, 583, 752, 993 e 98.

Riprendiamo la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Benedetti. Ne ha facoltà.

BENEDETTI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, noi consideriamo inadeguato, carente, per taluni versi ibrido, per altri di segno preoccupante, il complesso di norme per la riforma dei procedimenti di accusa approvato dalla maggioranza della Commissione affari costituzionali. Per questo abbiamo espresso, attraverso l'intervento del senatore Maffioletti, la contrarietà del Gruppo comunista quando si è trattato di conferire al relatore il mandato a riferire all'Assemblea sulla base di quel testo.

Rileviamo innanzitutto che c'è un'interferenza diffusa, ripetuta oltre il dovuto e il necessario, tra organi costituzionali autonomi, Parlamento e ordine giudiziario. C'è inoltre, con la reiezione del tribunale come organo della istruttoria e della decisione, un messaggio di sfiducia nei confronti di un vasto e qualificato settore della magistratura. Tale settore, quanto a capacità ed esperienza di istruttoria e di dibattimento, costituisce — non dimentichiamolo — la spina dorsale dell'ordinamento giudiziario italiano. Non ignoriamo che tutto questo può essere anche derivato dal faticoso cammino della riforma, passata in Commissione attraverso quattro testi unificati, come ci ha ricordato il relatore; ma vogliamo egualmente denunciare l'aspetto negativo di tali scelte per lo stretto collegamento che c'è tra questa riforma e la questione morale.

È soprattutto sul peso e sul valore della questione morale che noi comunisti abbiamo orientato la nostra linea di condotta anche all'interno della Commissione inquirente, nella quale abbiamo compiuto, con il disimpegno dalla qualità di relatori, un primo concreto gesto di protesta. Abbiamo preso questa decisione per denunciare la politica dei due tavoli che è stata seguita dalla maggioranza pentapartita, la quale nella Commissione continua a operare con i metodi consueti della solidarietà di maggioranza e di partito. Lo abbiamo constatato anche nelle due più recenti vicende, l'una relativa alla nomina del generale Giudice, l'altra relativa al contratto ENI-Petromin. Nel primo caso abbiamo assistito a duri attacchi contro i magistrati del tribunale di To-

rino, alla quasi loro denigrazione; ma poi, quando si è trattato di respingere ogni nostra richiesta istruttoria, la maggioranza ha utilizzato le prove acquisite proprio da quei giudici, pur elevati prima al massimo sospetto. Nel secondo caso la Commissione ha concluso una lunga e articolata indagine istruttoria che per unanime convincimento aveva ad oggetto solo l'identificazione, la scoperta del prezzo o del profitto del reato dato per certo, la famosa tangente: alla fine ci siamo sentiti dire dalla maggioranza che comunque di tangente non si era mai trattato, bensì di onesta mediazione.

Credo sia giusto richiamare, come io sto facendo, in questo dibattito concreti riscontri di esperienze, affidati del resto all'ormai intervenuta pubblicità dei relativi procedimenti. Uno dei punti politici del problema che stiamo discutendo è infatti il rapporto in seno alla Commissione per i procedimenti di accusa tra lo svolgimento dell'istruttoria e lo svolgimento della vicenda politica nelle sue scansioni quotidiane, nell'intreccio ricorrente di solidarietà e di contrasti — anche di cambiamenti di umore, se posso parlare dall'interno della Commissione, nella maggioranza di Governo — nella previsione di scadenze politiche e anche costituzionali.

Per questo noi non consideriamo chiusa l'opposizione che con forte impegno costruttivo abbiamo condotto in Commissione affari costituzionali. Riproporremo punto per punto interrogativi ed obiezioni. Abbiamo proposto articolati emendamenti. Vi chiediamo, colleghi della maggioranza, di risponderci non con la forza dei numeri o, se consentite, non soltanto con la forza dei numeri, ma con la capacità della ragione. Non è possibile che di fronte ad una riforma di tanto rilievo costituzionale e politico l'Assemblea non abbia alcunché da dire: non è possibile una semplice presa d'atto, soprattutto se si considera che lo svolgimento dei lavori della Commissione affari costituzionali è stato faticoso e tormentato. Voglio ricordare che l'impegno continuo ed incalzante del Gruppo comunista ha concorso notevolmente a determinare, dopo quasi un anno e mezzo, l'iscrizione della riforma dei procedimenti d'accusa all'ordine del giorno dell'Assemblea.

Con la presentazione del disegno di legge n. 42, di iniziativa dei senatori Perna, Tedesco Tatò, Maffioletti ed altri, all'inizio di questa legislatura il Gruppo comunista, riprendendo le risultanze cui era pervenuta nell'VIII Legislatura la 1^a Commissione del Senato, ha voluto sottolineare due aspetti politici essenziali. Il primo riguarda la necessità di un'approfondita valutazione politico-costituzionale del fatto di reato addebitato ad un membro del Governo nell'esercizio della funzione ministeriale e della sua rispondenza, o meno, al superiore interesse di tale funzione. Un'indagine di questo genere riguarda necessariamente i motivi dell'atto: il magistrato ordinario non può compierla se non per fini limitatissimi. Nel nostro sistema penale, fondato sulla obbligatorietà dell'azione penale e sulla definizione tassativa della fattispecie, la considerazione del movente è al massimo introduttiva della concessione di attenuanti, quelle generiche o quella attinente alla nobiltà del fine. È quindi necessaria la valutazione del Parlamento, chiamato ad escludere oppure no l'antigiuridicità dell'atto compiuto dal membro del Governo. Non insisterò sui contenuti largamenti noti di questa materia: il dibattito che si svolse in Senato nella passata legislatura fu ricco di approfondimenti. Giustamente il relatore, senatore Castelli, scrive che quel tentativo, più organico, di allora meriterebbe attenta considerazione: in quella sede fu chiarita la sostanziale differenza rispetto all'autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento, istituto finalizzato a valutare il corretto esercizio dell'azione penale, il cosiddetto abuso o meno del processo.

Il secondo aspetto della proposta comunista è la netta separazione tra il giudizio attribuito al Parlamento e quello demandato all'autorità giudiziaria ordinaria. È evidente il valore di tale separazione: i due procedimenti sono distinti e ciascuno concorre, nell'autonomia dei singoli organi, quindi nel rispetto della loro indipendenza e nel consolidamento del loro equilibrio, alla realizzazione di un fine costituzionale. Noi consideriamo valida la soluzione che era stata raggiunta nella passata legislatura. Le vicende avvenute nella Commissione inquiren-

te da allora ad oggi ci rendono ancora più convinti di tale validità. Da qui è nato il nostro disegno di legge.

Le nostre articolate richieste di modificazione del testo della Commissione affari costituzionali si muovono sulla linea disegnata dal nucleo centrale di tale disegno di legge, mentre si inseriscono in una battaglia che pur dobbiamo condurre per rendere più adeguato quel testo, che fino a questo momento non consideriamo tale. Qual è, come è il procedimento previsto nel testo della maggioranza? In quale ambito del sistema si colloca tale procedimento. Qual è la sua natura?

Si tratta di un procedimento quanto meno ambiguo, definito attraverso un ricorrente intreccio tra valutazione politica ed intervento giurisdizionale: viene spontaneo definire questo intreccio rateizzato, distribuito e diluito com'è nella successione « zigzagante » delle fasi processuali. La funzione giurisdizionale vi assume un ruolo servente, per descrizione normativa nella disciplina della fase istruttoria e per evidente sospetto politico nella disciplina della quasi irraggiungibile fase dibattimentale dinanzi all'autorità giudiziaria. La funzione giurisdizionale è sovrastata dalla occhiuta attenzione di una maggioranza che intende tenere ben strette le chiavi di decisione di tutto il procedimento.

Siamo, nella più serena delle definizioni, di fronte ad un procedimento misto. Esso delinea una sorta di prestazione d'opera attraverso la quale si affida alla magistratura l'espletamento della fase istruttoria. Ma la magistratura viene privata del suo naturale potere di decidere l'ulteriore prosecuzione delle indagini sia pure in ambiti territoriali predeterminati: potrà soltanto proporre ulteriori accertamenti. Eppure l'esigenza di proroga in fatto di istruttoria scaturisce o dal non avvenuto compimento di tutte le indagini per ragioni oggettive, o dalla necessità di ulteriori acquisizioni di prove rese necessarie da quelle già raccolte.

Si possono riprodurre in parte — dico in parte — le situazioni che con il sistema attuale abbiamo dovuto denunciare tante volte. Ma non basta. L'autorità giudiziaria —

vedremo quale — è parzialmente espropriata dello stesso potere di decidere sulla scorta degli elementi di prova raccolti. Questo potere le è riconosciuto al 50 per cento nel caso intenda proporre l'archiviazione, le è precluso nell'ipotesi sia convinta di una diversa soluzione. In tal caso l'autorità giudiziaria presenta una relazione con motivate conclusioni sulla quale decidono la Commissione o il Senato.

Cosa avviene dunque? C'è un'utilizzazione di spezzoni, di segmenti di esercizio della funzione giurisdizionale. L'autorità giudiziaria diventa quello che nel processo civile ordinario è l'ausiliare del giudice: una sorta di consulente tecnico, un esperto che svolge determinati compiti. Si potrebbe pensare — credo che forse questa sia l'ipotesi più probabile — a un istituto per certi versi comparabile alla rogatoria. Ma seguono altre questioni. Qui, tanto per cominciare, non c'è un pubblico ministero. L'articolo 5 parla di denuncia o di rapporto di un fatto: può trasmetterlo ovviamente chiunque, un privato, un ufficiale di polizia giudiziaria, anche un pubblico ministero il quale poi scompare. Per l'articolo 7, comma secondo, è la Commissione ad esercitare funzioni equiparabili a quelle del pubblico ministero quando trasmette gli atti alla speciale sezione istruttoria di corte d'appello per le indagini. La sezione istruttoria esercita funzioni giurisdizionali quando conclude per l'archiviazione. E infatti tale sezione che sostanzialmente decide, giudica in questo caso. La Commissione (articolo 9) ne prende atto, non può fare diversamente.

Così la sezione istruttoria in un primo momento è solo organo di rogatoria, in una seconda fase è giudice istruttore che decide ma soltanto se si tratta di archiviazione, nella terza fase, invece, quella sezione, dato che presenta motivate conclusioni sulle quali decidono o la Commissione o il Senato, svolge funzioni di pubblico ministero; mentre la Commissione parlamentare è pubblico ministero quando trasmette gli atti alla sezione istruttoria ed è invece giudice quando dispone l'archiviazione con provvedimento motivato sulle difformi conclusioni della sezione istruttoria.

Ecco perché parlavo di procedimento ibrido. Io non sto qui a gridare alla dissacrazione: quello che preoccupa è il dato politico che non è difficile ricavare, almeno in parte, da questo meccanismo. Bisogna vedere qual è la ragione vera di tutte queste distorsioni dell'ordinamento. C'è un sistema di filtri, una sorta di corsa ad ostacoli. All'inizio del procedimento la Commissione delibera l'archiviazione con la maggioranza di due terzi. Oggi occorrono i quattro quinti, altrimenti c'è il ricorso all'Assemblea, che invece nel testo non è previsto. C'è poi il controllo della Commissione sulla proroga del termine dell'istruttoria, e questo a maggioranza semplice, come sembra di capire. C'è inoltre la possibilità di archiviazione da parte della Commissione con la maggioranza, in questo caso, dei quattro quinti sulle difformi conclusioni della sezione istruttoria e c'è la possibilità di archiviazione da parte del Senato addirittura a maggioranza semplice.

Che cosa è lecito desumere da questo fitto sistema di sbarramenti? Non si può escludere che vi sia un fine, magari concorrente, di un controllo politico inteso come controllo politico di maggioranza, di partito, di parte, chiamatelo come volete, ma di un controllo che non è quello di tipo politico-costituzionale sui motivi del reato ministeriale, del fatto come tale ritenuto e addebitato. È come dire che se non c'è modo di raggiungere la maggioranza di due terzi per decidere l'archiviazione al primo colpo, potrà esserci sempre modo di mettere su, strada facendo, una maggioranza semplice che blocchi le indagini nel momento delicato della proroga dell'istruttoria. E, se nemmeno questo potrà avvenire, ci sarà sempre modo in prosieguo (magari cambierà il Governo, si allargherà la sua base parlamentare) di organizzare una maggioranza di quattro quinti per l'archiviazione in Commissione o, alla fine, una maggioranza semplice per l'archiviazione da parte dell'Assemblea del Senato. Potete negare che questo proposito si può ricavare da un sistema così tortuoso e distorto?

Non ho difficoltà ad ammettere che uguali intendimento potrebbe essere coltivato,

perseguito da settori della maggioranza anche nel corso del procedimento di autorizzazione, demandato, secondo il nostro disegno di legge, alla Camera di appartenenza del ministro inquisito o al Senato, in caso di ministro non parlamentare o di soggetti appartenenti a Camere diverse. In questo caso però c'è la garanzia della unicità di tale fase. D'altra parte, col sistema proposto, risulta oltretutto molto difficile arrivare al giudizio dell'Assemblea.

Resta da dire un'altra cosa prima di passare all'esame della fase giudiziaria: è la questione del Senato. Faccio subito una domanda di contenuto pratico: come si potrebbe attribuire oggi, alla nostra Assemblea, la cognizione di un reato ministeriale, addebitato ad un ministro che sia deputato, così impedendosi ai deputati di un Gruppo che qui non sia rappresentato (prendiamo Democrazia proletaria) di intervenire nel dibattito? Ha detto giustamente il senatore Maffioletti in un'intervista a «l'Unità» di ieri che questa proposta è una vera e propria mina vagante collocata sull'iter della legge, considerata anche la maggioranza qualificata richiesta in successive votazioni per la sua approvazione. Il problema della Camera di appartenenza si ripropone poi con maggiore intensità quando si prevede che l'Assemblea del Senato sia chiamata a convalidare l'autorizzazione ad eseguire provvedimenti restrittivi della libertà personale nei confronti di un Ministro che appartenga alla Camera dei deputati. Qui si incide in maniera ancora più penetrante nell'estrema sensibilità dell'altro ramo del Parlamento, che, scusate, sarebbe ed è anche la nostra in questa materia.

In sede di Commissione per le riforme istituzionali noi comunisti abbiamo ribadito e confermato la nostra decisa scelta per il sistema monocamerale. Ma come si può, sia pure lontanamente, immaginare che una proposta del genere di quella contenuta nel testo della Commissione, volta ad anticipare — si dice — l'attribuzione di funzioni di controllo al Senato, possa essere approvata al di fuori di un'organica operazione di revisione del bicameralismo perfetto? L'estrema delicatezza della funzione di controllo è

legata al tipo, al sistema di rappresentanza elettorale ed all'attribuzione alle due Camere di poteri differenti, ma con assoluta contestualità.

Veniamo ora alla fase giudiziaria ed ai seri problemi politici connessi alle scelte operate dal testo, emblematiche di un forte grado di sfiducia nella magistratura. Non siamo soltanto noi a dire questo; lo ha affermato a chiare lettere nella deliberazione adottata il 7 marzo 1985 l'assemblea della sezione della Corte di cassazione dell'Associazione nazionale magistrati. In quella deliberazione è stato preliminarmente osservato che l'assetto proposto implica un giudizio di sfiducia nei confronti dei tribunali. Noi condividiamo tale severa valutazione e denunciando la gravità della scelta che la maggioranza ha operato quando ha attribuito l'istruttoria ad una sezione istruttoria presso la corte d'appello, il giudizio di primo grado ad altra sezione della stessa corte, il giudizio di appello addirittura alla Corte di cassazione e il giudizio di legittimità alle sezioni unite del supremo collegio. Noi pensiamo, e l'abbiamo scritto in un emendamento, che l'istruttoria dovrebbe essere affidata ad un collegio di tre giudici istruttori e che la fase dibattimentale dovrebbe seguire le ordinarie norme di competenza: tribunale e corte di assise in primo grado, corte d'appello e d'assise d'appello e Corte di cassazione nei successivi gradi di merito e di legittimità.

BONIFACIO. Si elimina sempre il pretore, qualcuno viene eliminato.

BENEDETTI. Senatore Bonifacio, la ringrazio per la sua interruzione, però le faccio osservare che finché distribuiamo le competenze tra pretore e tribunale come giudici competenti in primo grado per il codice di procedura penale, per le norme dell'ordinamento giudiziario, siamo nell'ambito della più assoluta normalità. La distorsione comincia quando voi assegnate ad un giudice, che è per definizione legislativa un giudice d'appello, funzioni di primo grado; peraltro tale giudice — consideriamo anche questo — ha già in via di eccezione il po-

tere di rinnovazione totale o parziale del dibattimento. Già questo, quindi, dovrebbe essere sufficiente ad acquietarvi nella vostra preoccupazione.

Sempre continuando in questa divagazione ora mi chiedo un'altra cosa: vi immaginate la Corte di cassazione che dispone la rinnovazione totale o parziale del dibattimento per un reato ministeriale e si mette ad interrogare la segretaria del Ministro, gli uscieri? Riflettiamo su questo! Abbiamo perciò proposto che l'istruttoria sia affidata ad un collegio di tre giudici istruttori e che la fase dibattimentale segua il corso ordinario, pretore escluso, senatore Bonifacio, con una scelta che si inserisce nella più assoluta normalità del sistema.

Occorre però dire che la sfiducia verso un settore istituzionalmente definito della magistratura si traduce inevitabilmente in una sfiducia verso l'intero ordine giudiziario. Questa è una scelta di una grossolanità evidente, perché i magistrati di tribunale non vengono considerati affidabili. Ma allora il rovescio della medaglia può essere che l'affidamento è riconosciuto ai giudici delle corti superiori; ma quale tipo di affidamento? Diamo anche per ammessa in parte l'affermazione sulla ritenuta maggiore esperienza, ma non c'è anche il ragionevole e verosimile dubbio di una diffidenza che, rivolta in negativo verso il tribunale, diventa, in positivo, offensiva verso i magistrati delle corti superiori? Non è un caso che la deliberazione dei magistrati di Cassazione, alla quale mi sono richiamato prima, non si limita a rilevare lo snaturamento dei compiti del giudice di legittimità, al quale viene devoluto un giudizio di merito in grado d'appello. Preliminarmente quei magistrati hanno voluto sottolineare il problema che è di politica giudiziaria, di politica penale e che nasce dalla presa di distanza nei confronti dei tribunali.

La reiezione dei tribunali viene motivata con una duplice considerazione: la maggiore esperienza dei magistrati d'appello, la particolare natura del procedimento in quanto concernente fatti avvenuti ai vertici del-

lo Stato. D'accordo, prendiamo atto di queste valutazioni che hanno un loro pregio. Ma la qualificazione del reato ministeriale — il senatore Valitutti diceva cose molto interessanti a proposito dell'esatta, e credo mai raggiunta sufficientemente, definizione del reato ministeriale — dovuta allo *status* di Ministro e poi di pubblico ufficiale (ne parlava il senatore Schietroma a proposito dell'articolo 61, numero 9) del soggetto attivo non è di per sé solo elemento sufficiente a determinare una modificazione delle norme sulla competenza. Onorevoli colleghi, bisogna considerare anche gli elementi oggettivi e non soltanto l'elemento che si riferisce all'agente, al soggetto attivo e tra gli elementi oggettivi bisogna considerare principalmente il bene tutelato, l'interesse protetto.

Prendiamo in esame, ad esempio, il capitolo dei delitti contro la personalità dello Stato, titolo primo, libro II del codice penale. Non siamo forse qui, e drammaticamente, in alcune di queste ipotesi delittuose ai vertici, alla sommità dello Stato? Qui il bene tutelato è il massimo che l'ordinamento possa definire e si identifica con le garanzie fondamentali per la vita della Repubblica, per la stessa sopravvivenza della Repubblica. Non c'è necessariamente un autore qualificato, perchè il soggetto attivo può essere chiunque. La gravità è dimostrata anche dalle pene: io non sto a ricordarle, ma sono notevoli. Ricorre infatti più volte l'ergastolo come, ad esempio, nel caso dell'insurrezione armata contro i poteri dello Stato rispetto ai promotori, o nel caso della guerra civile; ricorre più volte la reclusione in misura non inferiore ad un numero notevole di anni, dodici, ad esempio, nel caso dell'attentato contro la Costituzione dello Stato, dieci nel caso dell'attentato contro gli organi costituzionali e contro le assemblee regionali. Questi reati, che richiamo tra i tanti, di chi sono di competenza? Forse che sono stati attribuiti alla sezione speciale della corte d'appello? No, sono di competenza, di volta in volta, della corte d'assise o dei tribunali, cioè rientrano nell'ambito della normalità, pur essendo reati terribili nei quali si porta un attentato stavo per dire al cuore dello Sta-

to. E questo si è detto ed è stato fatto in anni che non sembrano più tanto lontani.

Ebbene, io pongo una domanda: è forse più facile dirigere un processo come quello per la strage di via Fani, per il sequestro e l'assassinio di Aldo Moro, piuttosto che un processo come quello che non si è celebrato, perchè anche quello è stato fermato in Commissione inquirente dalla scure dell'archiviazione, che riguardava una telefonata troppo impulsiva dell'allora ministro Forte ad un ufficiale della Guardia di finanza che stava facendo il suo dovere?

Voglio fare ancora qualche altro esempio in astratto. Ma, davvero, un Ministro che commetta, non dirò un peculato, bensì un interesse privato in atto di ufficio, un abuso innominato, una lieve omissione di atto di ufficio, magari per ritardo, di qualche giorno, deve finire dinanzi ad una speciale sezione della corte d'appello, mentre un alto ufficiale, con potere militare immenso, poniamo un capo di stato maggiore, che sia imputato di insurrezione armata contro i poteri dello Stato, finisce nella gabbia dell'assise di primo grado? Sarà bene ricordare, a questo proposito, che il rifiuto dell'ordinaria competenza della corte di assise di primo grado e del grado successivo rispetto ai reati ministeriali comporta anche la reiezione del principio della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, contenuto nell'articolo 102 della Costituzione. Questa non mi sembra un'obiezione di scarso rilievo se si considera che un componente del Governo ha, per l'articolo 94 della Costituzione, la fiducia delle Camere e che le Camere sono espressione della sovranità popolare.

Dovrei dire molte altre cose, ma preferisco avviarmi rapidamente alle conclusioni. Voglio dire che io non sto ponendo questioni di costituzionalità, sia ben chiaro. Il senatore Valitutti ricordava Mortati quando elencava le tante questioni di costituzionalità che si ponevano in una legge costituzionale. So bene che queste proposte vengono affidate ad una legge costituzionale, ma rilevo soltanto che nel bilanciamento — tale esso è — che viene qui proposto ed operato, da un lato vi sono non pochi motivi di turbamento di principi e di diritti co-

stituzionali essenziali, dall'altro vi è soltanto l'argomento per cui ci vuole un giudice più esperto. E chiedo se vi sembra questa una ragione sufficiente per concludere il bilanciamento nel senso della compressione e dell'affievolimento di quei principi costituzionali, che io non ho tutti elencati perché altrimenti dovrei parlare dello *status* di pubblico ufficiale (infatti ad esso è riconducibile lo *status* di ministro) e quindi anche di altra violazione del principio di uguaglianza. Infatti non vi è una disparità di *status* che giustificerebbe la disparità di trattamento: qui si indicano giudici diversi pur in presenza dello stesso *status* di pubblici ufficiali, riferito agli autori del reato.

Pertanto invito tutti i colleghi ad una serena riflessione e discussione, anche a tutte le obiezioni che noi possiamo non avere immaginato e colto rispetto a questi problemi, che sono problemi essenziali, di politica costituzionale, giudiziaria e penale.

E domando ancora una cosa: ma davvero, colleghi della maggioranza, voi volete mettere in dubbio la capacità e l'esperienza della magistratura di tribunale nell'istruttoria vera e propria e in quella dibattimentale, di quella magistratura alla quale abbiamo unanimemente riconosciuto, in processi drammatici per la vita della Repubblica — di quei processi che si svolgono nelle *bunker* per intenderci — un ruolo di grande rilievo nel concorso della difesa dello Stato? Parlo di tribunali e di assise di primo grado, sia sotto il profilo dell'istruttoria, che proponiamo di attribuire — come ho già detto — ad un collegio di tre magistrati, sia sotto il profilo del dibattimento.

Voglio richiamare, a questo punto, la particolare specializzazione dei giudici istruttori nello svolgimento delle indagini loro demandate. Si tratta di una specializzazione che è ulteriormente maturata, nel corso di questi anni, nell'esperienza dei processi-inchiesta, dei maxiprocessi, di indagini delicate, gravi e complesse.

Perché non dobbiamo dire che anche il legislatore ha ricevuto più di un utile stimolo e suggerimento, tradotto poi in apposite norme, da parte di tanti giudici istrut-

tori? Scusate, onorevoli colleghi: l'articolo 165-bis del codice di procedura penale non è forse nato dalle esperienze e dalle iniziative di tanti giudici istruttori — potremmo farne i nomi, che conosciamo tutti, ma non sarebbe di buon gusto — che si incontravano, si riunivano, si scambiavano esperienze e — dobbiamo dire anche questo? — si scambiavano forse anche notizie quando non era consentito? Poi il Parlamento ha dato loro ragione, approvando l'articolo 165-bis. Si trattava di esperienze, notizie, valutazioni, capacità di indovinare e di cogliere i nessi rispetto a processi che erano separati e rispetto ai quali vi era incomunicabilità delle relative emergenze, mentre la situazione imponeva, invece, che vi fosse una circolazione che il legislatore ha poi finito per considerare utile, anzi necessaria. Questi sono i giudici istruttori.

Vorrei dire un'altra cosa. Le recenti norme sulla redistribuzione — chiamiamola così — delle competenze penali non hanno forse avuto anch'esse il chiaro significato di sfozzare il lavoro dei giudici istruttori? Il senatore De Cataldo lamentava poco fa che, invece, qualche cosa della assise è ritornato indietro; sostanzialmente, però, si è cercato di togliere il grosso. Si è detto, infatti, che bisognava consentire ai giudici istruttori — che ne sono capaci e sono il nerbo del sistema giudiziario — di dedicarsi con maggiore disponibilità di tempo alle istruttorie più gravi e delicate.

Questa proposta, pertanto — ed è questo uno dei punti qualificanti della nostra critica severa e costruttiva, voglio dirlo non tanto per quello che riguarda noi, ma anche per quegli apporti che ci auguriamo possano venire da altri settori della maggioranza — pone problemi di ordine tecnico e di natura politica. Sul piano tecnico-giuridico, si realizza una forzatura rispetto alle norme processuali sulla competenza e a quelle corrispondenti dell'ordinamento giudiziario.

Non dimentichiamo poi che anche l'ordinamento giudiziario, anche se non è stato riformato ed è quello consacrato da una legge di altri tempi, è un istituto di rilievo costituzionale. Il massimo grado di questa for-

zatura è l'attribuzione di funzioni di merito ai giudici di legittimità.

Il senatore De Cataldo diceva poco fa che persino in una legge di amnistia ed in altre disposizioni si è un po' lambito il ruolo di legittimità della Corte di cassazione, attribuendole, in qualche modo, un simulacro di funzioni di merito. Senatore De Cataldo, questa è la verità della legislazione precedente. Attenzione, però: nella Costituzione non è scritto — almeno così a me pare, senatore Bonifacio, glielo chiedo da allievo, se lo consente — che la Corte di cassazione è esclusivamente giudice di legittimità.

BONIFACIO. No, non c'è scritto.

BENEDETTI. Questa natura, però, è chiaramente presente, serpeggia ed è affermata in più di una disposizione costituzionale, come, ad esempio, nell'articolo 111, che disciplina il ricorso in Cassazione per violazione di leggi in materia di libertà personale o in quel dimenticato articolo 106, dimenticato almeno nella parte in cui prevede la designazione — sino ad oggi non attuata — di persone con particolari titoli od esperienza all'ufficio di consigliere di Cassazione. La ragione, indubbiamente, è quella della considerazione di un giudice di legittimità.

Veniamo adesso ai guasti di natura politica. Quale segnale scaturisce dal rifiuto del tribunale? Come lo intende la magistratura e come lo intenderà, se malauguratamente dovesse passare? Come lo giudicherà la pubblica opinione?

Non è questa la sede per esaminare — non ne avrei l'autorità — lo stato dei rapporti attuali tra potere politico in generale, Assemblee legislative e magistratura. Credo però di poter dire — di questo mi sento sicuro — che in altri momenti i rapporti sono stati migliori. Non rivanghiamo polemiche e storie passate e recenti: deve essere impegno di tutti far tornare questi rapporti al più alto livello di reciproco rispetto.

In questa prospettiva consideriamo utile, senza mitizzarne i possibili effetti, l'avvenuto inizio, in sede di Commissione giustizia del Senato, proprio in queste settimane,

dell'esame dei disegni di legge sulla responsabilità disciplinare dei magistrati. Anni fa la magistratura, nel suo insieme, sembrò reagire vivacemente contro proposte di questo tipo; oggi la situazione è cambiata, c'è un diffuso grado di accettazione, nella stessa magistratura, rispetto a questa normativa che per tanti versi viene sollecitata; i giudici chiedono la tipizzazione della responsabilità disciplinare al fine di rendere più sereno e tranquillo il loro lavoro, il Consiglio superiore della magistratura ha espresso con un ricco e articolato parere — inviterei i colleghi che non lo hanno letto a prenderne cognizione per quanto è interessante dal punto di vista culturale, giuridico e politico — l'unanime consenso su questa materia.

Ora, escludere la competenza dei giudici istruttori e dei tribunali per i reati ministeriali sarebbe un segnale estremamente negativo: e la gente comune finirebbe per associare questa soluzione al ricordo di quelle tirate contro alcuni giudici istruttori, come è avvenuto anche recentemente, dopo procedimenti discussi nella Commissione inquirente e in Parlamento in seduta comune. Ci auguriamo veramente che la maggioranza voglia riflettere anche su questo punto, soprattutto dopo la presa di posizione dei magistrati della Corte di cassazione i quali hanno prospettato una soluzione intermedia di carattere ordinatorio indicando il giudice competente nel tribunale del capoluogo di distretto. Noi abbiamo raccolto questa indicazione in un nostro emendamento.

In sostanza, onorevoli colleghi, noi rifiutiamo l'idea che i contenuti politici e culturali del dibattito svoltosi nella passata legislatura su questa stessa materia debbano essere considerati perduti. Voglio ricordare, tra i tanti interventi — e prego di credere che la mia non vuole essere una *captatio benevolentiae* — quelli estremamente profondi del senatore Bonifacio che era relatore e dell'allora senatore Martinazzoli, oggi deputato e Guardasigilli. Ripeto, rifiutiamo l'idea che quei contributi culturali, ma anche di costruzione politica, possano essere considerati addirittura irrimediabilmente perduti.

Vi sono oggi tra noi e la maggioranza che si identifica con il testo proposto dalla Commissione due punti in comune, un minimo comune denominatore: in primo luogo il convincimento che è necessario conservare il procedimento parlamentare per la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato, con modificazione del numero dei componenti della Commissione parlamentare referente in modo da evitare la tanto discussa e, aggiungerai, famigerata prevalenza del voto del presidente della Commissione inquirente in caso di parità; in secondo luogo la proposta di attribuire alla autorità giudiziaria ordinaria il giudizio sui reati ministeriali. Il contrasto tra noi e la maggioranza, collega Jannelli, nasce sulle modalità attraverso le quali il procedimento deve poter essere rimesso o no alla decisione dell'autorità giudiziaria. Ho parlato prima di procedimento zigzagante: si ha questa sensazione.

Invece il contrasto permane sulla identificazione, nell'ambito dell'ordine giudiziario, degli organi competenti al giudizio. Sono insuperabili queste divergenze? Non c'è la possibilità di guardarsi lealmente in viso e di ragionare, di discutere e possibilmente di costruire? Per noi è decisivo costruire un sistema che concorra a rendere chiaro, trasparente, tangibile il concetto che la politica e la giustizia si alimentano delle stesse esigenze morali. Questo deve essere il grande messaggio che la riforma del procedimento d'accusa trasmette al paese.

La lunga, grigia stagione degli insabbiamenti e delle archiviazioni deve finire una volta per tutte. Per questo la riforma del procedimento di accusa per i reati ministeriali è uno dei nodi essenziali della questione morale. Il testo predisposto dalla Commissione non risolve tutti gli aspetti decisivi di questo nodo. Certo alcuni ne affronta e ne risolve, ma non tutti. Noi chiediamo all'Assemblea di riflettere, di mobilitare ogni sua capacità ed energia perché questo sia reso possibile. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Murmura. Ne ha facoltà.

MURMURA. Da tempo, onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, colleghi, la crisi delle istituzioni, la difficile governabilità del sistema, le molte connesse problematiche, spesso eccessivamente ideologizzate, hanno richiamato l'esigenza o quanto meno l'opportunità di modifiche costituzionali per le quali il Parlamento ha anche dato vita ad una apposita Commissione bicamerale che ha lungamente operato formulando diagnosi accurate, suggerendo problematiche e non univoche terapie, che mi auguro possano al più presto formare oggetto e dare motivo per uno specifico dibattito parlamentare per il quale è in tutti la fiduciosa attesa che, dalla nobiltà dell'Aula, un poco più numerosa di quella odierna, nascano soluzioni giuridico-costituzionali non condizionate dall'utilitarismo o dall'individualismo o, peggio ancora, dal corporativismo imperanti, ma ispirate al sistema dei principi inseriti nella Costituzione, a partire dall'articolo 3, rivolti a costruire un diritto nuovo e non un nuovo diritto, ancorato al solidarismo ed alla priorità della legge, ove tutte le materie siano legate da analogie e da corrispondenze. Però le difficoltà di concludere le questioni affidate alla suddetta Commissione bicamerale Bozzi conferiscono ai problemi ed alle materie ad essa non rimessi — la riforma del governo locale, la riforma della Presidenza del Consiglio, la riforma dei procedimenti di accusa per i reati ministeriali — una posizione migliore. E mi auguro non sia priva di significato la circostanza che due tra queste materie — ce lo confermava poc'anzi la lettura del calendario uscito dalla Conferenza dei capigruppo — siano all'ordine del giorno del Senato in questo aprile 1985, così confermando la precisa volontà delle forze parlamentari di pervenire in tempi ravvicinati a soluzioni capaci di imprimere una svolta effettiva e di fornire una risposta seria alle critiche e alle censure sino ad oggi avanzate nei confronti del distratto e discontinuo legislatore.

Critiche e censure sono state da tutti ripetutamente rivolte alla Commissione cosiddetta inquirente, valutata non positivamente, starei per dire molto negativamente, perché accusata di essere dominata dalla vo-

lontà partitica dell'affossamento. Mi sembra puntuale però precisare che maggioranza ed opposizione hanno eguali responsabilità per il taglio quasi esclusivamente partitico e non profondamente giuridico seguito nell'escludere o nell'affermare responsabilità. E critiche sono conseguentemente venute anche al Parlamento in seduta congiunta, e per l'ampiezza numerica dei distratti giudicanti, e per la loro provenienza partitica, e per la politicizzazione dei verdetti pronunciati.

Per esorcizzare questi aspetti comunque non positivi si sono avanzate nel tempo, ed anche di recente all'inizio di questa legislatura, molteplici proposte sostitutive ed emendative della stessa Costituzione e delle norme successive (leggi costituzionali, regolamenti) che hanno contribuito a rimuovere, sia pure parzialmente, le valutazioni negative sull'attuale ordinamento.

Ritengo, però, onorevoli colleghi, che uno sguardo al diritto comparato possa essere utile per una migliore conoscenza e per un più puntuale inquadramento della materia attinente alla responsabilità penale dei componenti del Governo nell'esercizio delle loro funzioni ed a seguito di atti contrari agli interessi generali del paese; ma l'attenzione va portata, soprattutto, al ruolo del Parlamento sia nella messa in stato di accusa sia nell'eventuale conseguente giudizio.

In Belgio è la Camera dei rappresentanti ad accusare i ministri: essa li deferisce alla Corte di cassazione che da sola, a sezioni riunite, ha il diritto di giudicarli. Lo stesso avviene nei Paesi Bassi, ove la funzione di accusa è affidata alla seconda Camera, cosa che si verifica anche in Somalia ed in Islanda, ove esiste, altresì, una Corte per la messa in stato di accusa. In Austria, questa avviene ad opera del Consiglio nazionale, mentre il giudizio compete alla Corte costituzionale. In Finlandia è la Dieta che si pronuncia sulla messa in stato di accusa dei componenti del Governo con la maggioranza dei tre quarti, mentre il giudizio spetta alla Corte suprema di giustizia composta da componenti d'ufficio e da magistrati designati dagli elettori della Dieta. Nella Germania federale, la richiesta di messa in stato

di accusa deve essere avanzata e sostenuta da un quarto dei componenti del *Bundestag* o da un quarto dei voti del *Bundesrat*, mentre per il definitivo provvedimento occorrono i due terzi dei voti della prima e della seconda Camera, come avviene anche in Turchia. Va precisato che questo speciale rito e questa speciale giurisdizione in Germania si hanno soltanto per la violazione della Costituzione e delle leggi federali, mentre, per quelle dello statuto di un *land* o di una legge regionale, si applica la procedura normale, previa la sospensione delle immunità. In Grecia, la Corte speciale è composta, sotto la guida del Presidente della Corte di cassazione, da 12 magistrati estratti a sorte in seduta pubblica dal Presidente della Camera tra i presidenti e i consiglieri di Cassazione e di corte d'appello nominati prima dell'inizio del procedimento di messa in stato di accusa. In Danimarca, l'Alta Corte è costituita da giudici eletti dal *Folketing* al di fuori dei suoi componenti. Nel Libano il Presidente designa sette deputati a comporre l'Alta Corte a fianco di altri otto tra i più alti magistrati del paese; la messa in stato di accusa è anche qui deliberata dal Parlamento con il voto di almeno due terzi dei suoi componenti. In Francia, invece, l'Alta Corte, dopo la messa in stato di accusa deliberata dall'Assemblea nazionale e dal Senato a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti e con scrutinio pubblico, è costituita unicamente da parlamentari, 24 titolari e 12 supplenti, scelti in misura pari tra l'una e l'altro. In Gran Bretagna, la procedura dell'*impeachment* si svolge interamente sul piano del Parlamento, che non costituisce alcun organo speciale, neanche istruttorio, in quanto la Camera dei comuni formula la messa in stato di accusa e quella dei *Lords* pronuncia il giudizio. È opportuno precisare, però, che questa seconda Camera, quella dei *Lords*, ha sempre avuto, e tuttora conserva, competenze giurisdizionali costituendo nel paese la Corte suprema d'appello. Negli stessi Stati Uniti d'America la procedura è quasi identica, dovendo la Camera dei rappresentanti iniziare, attraverso la costituzione di un'apposita Commissione di inchiesta, la messa in stato di accusa innanzi-

zi al Senato che giudica a porte chiuse, pronunciandosi con la maggioranza dei due terzi, per la sanzione che risiede unicamente nella revoca dall'ufficio. In altri Stati sarebbe stata più lunga la ricerca anche perché in molti di questi — e penso agli Stati dell'America del Sud — le frequenti modifiche costituzionali e legislative hanno dato vita a innovazioni, immediatamente smentite e revocate.

Ma un dato comune possiamo ricavare da questo rapido *excursus* di diritto comparato: come in tutti questi paesi, in brevi parole, sussista, senza che se ne mena scandalo, la specialità della giurisdizione e in sede istruttoria e di messa in stato d'accusa, nonché in sede di giudizio.

Questo dato, onorevoli colleghi, e dell'istituto della messa in stato d'accusa e dell'atto di promozione del giudizio, sta nell'affidamento della complessa procedura a un organo del Parlamento prima e alle Camere successivamente, affidamento confermato pure in epoca successiva all'introduzione in Inghilterra — e da qui questo istituto è trasbordato in quasi tutti gli Stati continentali — della responsabilità politica come momento razionalizzatore della stessa responsabilità penale che avrebbe potuto, al limite, anche escludere quest'ultimo.

Il fatto è, però, che, da non pochi, l'istituto è visto come un privilegio dei governanti, sia pure limitato al compimento dei cosiddetti reati ministeriali, tali considerandosi quelli qualificati dall'abuso causale e non meramente occasionale nell'esercizio delle funzioni, come sostiene Leone, o commessi, più che nell'esercizio, grazie alla presenza delle funzioni pubbliche, come afferma Barile, o traendo profitto dalla posizione occupata, come dice Pierandrei, o in occasione e per mezzo del potere conferito, come scrive Mortati, o in dipendenza e in connessione con la carica ricoperta, come pensa Ballardore Pallieri, o informati a un rapporto temporale di contestualità e a un nesso cronologico tra la condotta incriminata e l'esercizio delle funzioni, come ritiene Chiavrotti, secondo cui anche un atto privato può ricadere nella fattispecie delittuosa.

Va, però, aggiunto che il dibattito dottrinario, pur se vario e acceso, consente di identificare la sussistenza del reato ministeriale nella qualità del pubblico ufficiale, nella struttura oggettiva del fatto, in violazione dei doveri e nella condotta abusiva, da ciò facendo scattare l'azione penale, il cui svolgimento non deve, certo, minare il costituzionale principio di uguaglianza di tutti i cittadini, ivi compresi i ministri, innanzi alla legge, ma non può neanche dimenticare che oggetto della tutela costituzionale non è la persona del singolo ministro, sibbene la salvaguardia dello Stato, la quale trova, nel Parlamento e nelle valutazioni che esso esprime, l'esternazione della sovranità popolare e l'esercizio del controllo politico preordinato alla tutela di ragioni e di interessi istituzionali, politici, unitari al cui interno va ricompresa anche la messa in stato d'accusa, così come del resto prevedeva lo Statuto albertino.

Nella prassi, si è manifestata l'inclinazione a usare le procedure accusatorie come uno strumento per escludere le responsabilità penali degli inquisiti, mentre le opposizioni, con minore o maggiore vigore, a seconda delle stagioni politiche, hanno avuto di mira la fruizione dei giudizi di accusa per danneggiare o per discreditarne i governanti.

Siffatte degenerazioni dell'istituto, che ho ricordato anche all'inizio, comunque perciò adoperate a fini e a scopi di parte, hanno portato allo svilimento nella pubblica opinione del ruolo e della funzione assolti dalla Commissione per i procedimenti di accusa, la cui attività, anche da qualche non obiettivo giurista, è stata considerata come rivolta allo svolgimento, alla effettuazione di un processo politico con fini prevalentemente se non esclusivamente assolutori.

Del resto, una parte della dottrina costituzionale, non di quella penalistica che è informata a un'altra filosofia, a un'altra visione del diritto, ritiene che le conclusioni del Parlamento sulla messa in stato d'accusa dovessero fondarsi su valutazioni di indole politica e non giurisdizionale, non avendo il Parlamento l'onere di promuovere l'azione penale, né di determinare le norme

penali violate, ma soltanto di indicare quale comportamento del ministro fosse penalmente perseguibile, muovendo dalla valutazione degli interessi lesi e rimettendo alla Corte costituzionale la cognizione esclusiva sulla sussistenza del reato, potendo la Corte costituzionale dichiarare il fatto commesso non perseguibile ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione e rimettendo gli atti conseguentemente all'autorità giudiziaria ordinaria. Che il Parlamento, secondo il Costituente, non fosse organo giurisdizionale lo conferma, come dicevo, il fatto della non obbligatorietà per esso di promuovere l'azione penale come anche la lettura delle norme, e non solo l'esame degli avvenimenti, chiaramente ci indica.

A questa difficile situazione, in buona parte anche psicologica, che ha determinato notevole perdita di credibilità dell'istituto, uno sforzo a superare la regola delle rettifiche marginali, capaci di dare vita unicamente a più ampie e peggiori discrasie ed a stravaganze normative, si ritiene dalla maggioranza della 1ª Commissione del Senato di avere dato positiva soluzione col disegno di legge al nostro esame con il quale si riconosce, anche per l'esclusione dell'autorizzazione a procedere, l'indispensabilità del filtro parlamentare, assai limitato in realtà nei poteri assolutori attraverso l'istituto dell'archiviazione in prima battuta e nella stessa seconda fase. Le maggioranze assai alte ivi richieste, infatti, escludono le forzature partitiche di maggioranze chiuse ed asfittiche e consentono la formazione di consensi assai vasti, escludenti le regole del compromesso e della transazione, mentre affidano alla sezione istruttoria della corte d'appello, un organo, come qui è stato rilevato, particolarmente qualificato e che svolge pure in alcuni casi e in alcune contingenze — dobbiamo ricordarlo — delle funzioni istruttorie di primo grado, una primitiva deliberazione sulla sussistenza del reato nel fatto attribuito al comportamento del ministro, nonché alla corte d'appello competente per territorio la cognizione del reato e la conseguente pronuncia giurisdizionale con tutte le garanzie di difesa previste dall'ordinamento costituzionale.

È da rilevarsi, a questo punto, come l'affidamento al giudice ordinario dell'acquisizione della prova rappresenti, certo, un salto di qualità, un dato altamente positivo, non solo per la imparzialità del ruolo del giudice e la sua personale esperienza, ma anche per la sua particolare professionalità e per la collegialità nell'acquisizione delle prove, mentre la valutazione globale di queste, anche da parte della Commissione parlamentare, può dare origine ad un fecondo incontro con i rappresentanti politici sulla base di elementi non aleatori e raffazzonati, ma ancorati a precise acquisizioni probatorie assunte nel rispetto dei diritti della difesa. Nel contempo, attraverso questo disegno di legge, si introducono l'appello e il ricorso in Cassazione a sezioni riunite, unicamente per motivi di legittimità, superando l'attuale, sostanziale prevaricazione dei diritti degli imputati, specie di quelli laici, privati di una seconda valutazione di merito, la cui positività non è di difficile individuazione per chi segua la giurisprudenza ed i processi nel nostro paese.

Si è in questi giorni sentita sulla stampa, ed è stata anche ripetuta in quest'Aula, la dichiarazione di una rispettabile componente della magistratura, assai critica rispetto alla previsione di un esame di merito da parte della Cassazione, da sempre ed esclusivamente giudice della legittimità. Pur con tutto il rispetto per questa autorevole voce, ritengo opportuno ricordare qui non solo che l'ordinamento attuale delle carriere fa dei singoli consiglieri di Cassazione anche giudici di merito, attraverso la loro collocazione, il più delle volte richiesta se non sollecitata in preture di periferia o in tribunali, ma che una qualificata giurisprudenza della stessa Corte di cassazione, anche a sezioni riunite, ha da anni rivendicato per sé la possibilità di un giudizio sul fatto partendo dall'osservazione, a mio avviso non peregrina, che il sindacato sulla motivazione non può effettuarsi seriamente, ove si prescindendo dal riferimento penetrante all'intera realtà processuale acquisita.

Onorevoli colleghi, questa riforma sulla cui strumentalizzazione tecnica non solo la

opinabilità è consentita, ma anche le censure possono ritenersi e si ritengono dalla maggioranza legittime e costruttive, come in Commissione si è più volte dichiarato, esprime una linea di tendenza modificatrice, ricordiamolo, della stessa Costituzione, poiché rimette all'autorità giudiziaria ordinaria, che è un ordine e non un potere, la cognizione dei reati ministeriali, prevedendo l'aumento della pena edittale fino a un terzo, stabilendo un organo imparziale, la corte d'appello competente per territorio, prima in sezione istruttoria e successivamente nella sua composizione collegiale di organo giudicante per valutare il reato, attribuendo all'organo politico una funzione di filtro doverosa o quanto meno opportuna non solo perché non vi è l'autorizzazione a procedere, ma anche perché investe un giudizio di natura notevolmente politica. Questa linea — e di ciò dobbiamo avere memoria — si porta a compimento da parte del legislatore in un momento particolarmente delicato, e non solo a livello psicologico, dei rapporti tra potere politico e ordine giudiziario, a cui si aggiunge una invadenza forse eccessiva, realizzata da alcuni magistrati, che ritengono di aver acquisito non solo il ruolo di potere che ad essi la Costituzione non riconosce, quanto quello di fautori di norme che rappresenta a mio avviso uno dei fatti più abnormi dell'attuale situazione giuridica del nostro paese, anche per il contenuto esclusivo e monopolistico non controllato né facilmente controllabile che esso assume.

Non entro nel merito dei singoli processi, delle singole procedure giudiziarie, sia perché la loro valutazione presuppone, per essere seria, serena ed obiettiva, la conoscenza dei fatti, dei fascicoli processuali, sia perché allegre gestioni e espropriazioni normative anche il mondo politico ha posto alcune volte in essere determinando con i propri comportamenti consensi dei cittadini anche ai salti e ai colpi a tutto raggio della rosa politica e partitica ad opera di alcuni giudici.

Per fortuna anche in tribunale, senatore Benedetti, vi sono tuttora moltissimi magistrati sperimentati, collaudati, coraggiosi, seri, sereni, con un *cursus* che ne attesta

la capacità tecnica, la temperie morale, la profonda imparzialità, che sanno discernere, sia pure dopo accertamenti da eseguirsi in profondità nei confronti di tutti, anche di chi è coperto da immunità, senza remore e condizionamenti, tra il grano e il loglio, tra il valore probatorio di un pentitismo spurio e l'apporto sereno all'accertamento della verità, osservando una metodologia che riconosca il ruolo essenziale della difesa, starei per dire, la funzione sacra dell'avvocato. Vi sono magistrati in grado di correggere gli errori compiuti da se stessi o da loro colleghi spericolati e spensierati, cui sono assai cari stravaganze ed abusi. Ma i rapporti tra politici e magistrati, tra ordine giudiziario e potere politico sono talora inquinati, e qui — riconosciamolo — c'è la colpa del Legislatore a partire dalla frequente concorrenza tra le giurisdizioni, per cui l'eccesso di potere diviene un abuso di potere, dimenticandosi il legame che unisce l'illecito penale alla lesione di un bene penalmente protetto, confondendosi come interessi privati in atti di ufficio o come peculati per distrazione comportamenti leciti se non addirittura legittimi, dimenticando come la regolarità del procedimento risieda nella normalità dell'azione amministrativa e nel rispetto delle competenze e nella spersonalizzazione, per cui il politico così come il funzionario non è perseguibile come se avesse compiuto scelte personali, ma soltanto nell'adempimento dei propri doveri funzionali. Tutto ciò ha portato ad una criminalizzazione, della quale non possiamo non prendere atto, della vita politica che può determinare un'atmosfera della quale, forse, proprio in questi giorni ci si rende maggiormente conto, nella quale le funzioni pubbliche corrono il rischio di essere intestate soprattutto a chi è disposto a rischiare, perché si propone di trarre particolari vantaggi dal loro esercizio, allontanando i migliori, i più capaci, i più corretti dalle pubbliche testimonianze.

In questo clima, lo ricordava il senatore Bonifacio, in cui si sono innestati, per un doveroso cambiamento di rotta, gli impegni delle parti politiche nella normalizzazione e nella moralizzazione dei comporta-

menti e nella trasparenza dei rappresentanti, nonché la presentazione di disegni di legge di molte parti politiche e dello stesso Governo per la modifica e la correzione, anche testuale, del titolo concernente i delitti contro la pubblica amministrazione, in questo clima, dicevo, si è posto finalmente — possiamo ben dirlo — questo disegno di legge per la riforma dei procedimenti d'accusa, nel senso di attribuire a un magistrato ordinario, non a un giudice speciale o extra-terrestre, la cognizione dei reati ministeriali commessi dal Presidente del Consiglio e dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni.

E questo deve essere tenuto ben presente da tutti, anche dai *mass media*, in un momento in cui le ciance sui politici, talora affetti da loquacità o da protagonismo a tutti i livelli, talaltra vittime di giochi perfidi, il più delle volte però elemento essenziale e qualificante della vita politica, sociale e istituzionale del paese, sono divenute pane quotidiano — starei per dire — mentre ben più se ne dovrebbero mettere in rilievo i sacrifici e la responsabilità. Lo sforzo che questo pomeriggio e questa sera il Senato compie, gli sforzi che ha precedentemente compiuto nella passata legislatura e in questa nella 1ª Commissione va di certo nella direzione esatta e per un processo giusto, e questa giusta direzione non significa, così come realizzata, la costruzione perfetta di una ideale architettura normativa, ma uno sforzo sofferto per la più ragionevole disciplina costituzionale in una materia rilevante, difficile e importante.

Certo, il Senato può migliorare questo testo, può integrarlo, può correggerlo, soprattutto sotto il profilo tecnico, ma non deve, a mio avviso, né creare, né consolidare dei tabù. Deve, cioè, rispettare le linee essenziali di questo sforzo del quale tutti dobbiamo essere lieti. In un momento così difficile e così problematico esso è una prova che il Parlamento è degno della funzione ad esso dai cittadini elettori commessa. Certo, alcune cose possono essere rese meglio, ma la linea di tendenza è questa ed io ritengo che essa debba essere conservata, anche se tecnicamente migliorata. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Ordine del giorno per le sedute di giovedì 11 aprile 1985

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, giovedì 11 aprile, in due sedute pubbliche, la prima alle 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

ALLE ORE 9,30

Seguito della discussione dei disegni di legge:

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — ROMUALDI. — Modifiche degli articoli 83, 85, 90, 91, 96, 104 e 135 della Costituzione (40).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — PERNA ed altri. — Modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e agli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (42).

MALAGODI ed altri. — Nuove norme sui procedimenti d'accusa (98).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — GUALTIERI ed altri. — Modificazioni degli articoli 90, 96 e 135 della Costituzione e nuove norme sui procedimenti e sui giudizi d'accusa costituzionali (443).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — MANCINO ed altri. — Abrogazione dell'articolo 96, modifiche degli articoli 134 e 135 della Costituzione e nuove norme in materia di procedimenti di accusa (583).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — JANNELLI ed altri. — Norme in materia di procedimenti per i reati ministeriali e modifiche agli articoli 96, 134 e

135 della Costituzione, abrogazione dell'articolo 14 e del secondo comma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e modifiche agli articoli 12 e 13 della predetta legge (752).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — BIGLIA ed altri. — Modificazione all'articolo 96 della Costituzione (993).

ALLE ORE 16,30

I. Deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, in ordine al disegno di legge:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 febbraio 1985, n. 23, concernente disposizioni urgenti in materia di interventi nei settori dell'industria e della distribuzione commerciale (1283).

II. Discussione dei disegni di legge:

Disciplina organica del nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno (969).

CHIAROMONTE ed altri. — Misure per lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno (626).

SCARDACCIONE ed altri. — Intervento straordinario nel Mezzogiorno come presupposto della ripresa dell'economia nazionale (758).

MITROTTI ed altri. — Disciplina dell'intervento nel Mezzogiorno (1058).

La seduta è tolta (ore 22,30).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA
Consigliere preposto alla direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari