

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 289<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 11 APRILE 1985

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente COSSIGA,  
indi del vice presidente DE GIUSEPPE

### INDICE

CONGEDI E MISSIONI ..... Pag. 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 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 Biglia 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 .....	Pag. 3 e passim
BAUSI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia .....	8, 24, 30
BIGLIA (MSI-DN) .....	18, 29
BONIFACIO (DC) .....	12, 27
CASTELLI (DC), relatore .....	3 e passim
DE CATALDO (PSI) .....	23, 28
GARIBALDI (PSI) .....	21, 27
GUALTIERI (PRI) .....	21
JANNELLI (PSI) .....	15, 28
MAFFIOLETTI (PCI) .....	10, 24
* SCHIETROMA (PSDI) .....	27 e passim
VASSALLI (PSI) .....	13

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.



## Presidenza del presidente COSSIGA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

DE CATALDO, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 2 aprile 1985.

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

### Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Alberti, Baldi, Beorchia, Boldrini, Botti, Bozzello Verole, Cimino, Colella, Consoli, Crollanza, Cuminetti, Della Briotta, Di Nicola, Fabbri, Fanti, Fimognari, La Valle, Marinucci Mariani, Mazzola, Mezzapesa, Monsellato, Novellini, Orciari, Pasquini, Petrilli, Postal, Rebecchini, Sellitti, Signorello, Tomelleri, 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.

### 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 pro-

cedimenti 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 Biglia 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.

Ricordo che nelle sedute di ieri si è svolta la discussione generale.

Ha pertanto facoltà di parlare il relatore.

CASTELLI, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il relatore è lieto di aver scelto ieri, nel brevissimo intervento svolto in apertura del dibattito, l'impostazione che da qualcuno è stata definita della «non relazione», mentre in realtà era un richiamo non fossile (aperto a quanto poteva emergere dal dibattito) alla relazione scritta, che natural-

mente costituiva la base della discussione. Sono particolarmente lieto di aver seguito questa strada perchè ho l'impressione che, per gli apporti notevoli che sono stati offerti dalle diverse parti politiche, le posizioni, pur senza diventare collimanti — perchè ci sono indubbiamente delle differenze sostanziali nelle varie valutazioni — si siano avvicinate.

Per dimostrare la non collimanza non è certamente necessario mettere a confronto gli ultimi due pregevoli discorsi di ieri sera, quelli del senatore Benedetti e del senatore Murmura, che si attestavano su posizioni divaricate, ma basterebbe elaborare una breve sinossi degli interventi del senatore De Cataldo e del senatore Bonifacio, che certamente non erano sulla stessa linea; oppure delle proposte del senatore Covi e del senatore Schietroma, che si differenziavano in misura notevole.

Mi pare tuttavia che, sulla presentazione degli emendamenti e in alcune enunciazioni, affiorate in valutazioni espresse in un'ottica diversa, le posizioni siano risultate meno marcatamente contrastanti di quanto era in sede di discussione in 1ª Commissione. Se così è, penso che, nella replica, si debba tener conto dell'utilità di non aver forzato, con iniziative del relatore, una pronuncia immediata su alcuni emendamenti, che probabilmente hanno bisogno di un loro tempo fisiologico di maturazione, affinché una legge importante come questa, di natura costituzionale e che certamente non sarebbe varata nel modo migliore se nascesse da votazioni con minime maggioranze, possa trovare ampiezza di consensi. Se sarà necessaria per arrivare a questo anche una breve meditazione di qualche giorno, pur iniziando, naturalmente, il dibattito sugli emendamenti stamane, credo non sarà dannoso, per l'ottenimento del risultato finale, arrivare qualche ora dopo, ma con più ampie concordanze, alla soluzione dei problemi che ancora restano sul tappeto e trovano opinioni diverse tra le varie forze politiche.

In ottemperanza a quanto sottolineato, vorrò attenermi nella replica ad un linguaggio più aggadico che alakico ed evitare il più possibile l'emissione di giudizi, preferendo piuttosto la constatazione e dedicandomi alla narrazione più che alla assiologia.

Inizio allora con la prima constatazione: vi è unanime riconoscimento, sia da parte di coloro che appoggiano il testo della Commissione, forse con una certa drasticità, chiedendo che non venga stravolto, sia da parte di chi lo critica, sul fatto che, indubbiamente, il lavoro compiuto in sede di 1ª Commissione è positivo e migliora la regolamentazione attuale. Vi è stato uno sforzo volto a porre rimedio alle conseguenze negative (verificatesi a seguito dell'esercizio della giustizia politica) introducendo nel sistema elementi non tradizionali, variamente giudicabili, ma che indubbiamente rappresentano un tentativo d'usare fantasia immaginativa.

Alla 1ª Commissione, affari costituzionali, possono essere rivolte critiche, ma è difficile muoverle il rimprovero di Bacone Maior, del Bacone dell'«Eleuterio», di non aver avuto la capacità di offrire rimedio a vecchi mali con nuovi strumenti. Quello che è stato presentato al dibattito parlamentare è uno strumento nuovo anche se viene criticato da alcuni perchè non realizza un completo conferimento di pieni poteri all'autorità giudiziaria ordinaria, nell'esercizio dell'azione penale, ma mantiene una serie di filtri, di natura politica, rispetto al promuovimento dell'azione.

Ritengo che in materia di «filtri», sia inevitabile una molteplicità di considerazioni. Vi è stato ieri sera un intervento estremamente interessante, di diritto comparato, da parte del senatore Murmura, il quale ha indicato come, se esiste una diversità, magari apprezzabile, magari positiva nel nostro ordinamento giuridico, essa consiste non tanto nell'esistenza di una Commissione inquirente (che può essere stata fonte di insabbiamenti, come è stato ripetuto) quanto nel fatto che nel nostro paese il potere politico si sottopone, diversamente da quanto accade nella generalità degli altri Stati, al vaglio giudiziario, senza che esista una normativa configurante precise responsabilità per colpa dei membri del potere giudiziario.

In ogni decisione — ce lo ha insegnato Erich Frömm — vi è un margine ampio di arbitrio, ma io credo che debba essere espressa una valutazione completamente diversa sull'arbitrio responsabilizzato del legislatore il quale periodicamente, ogni cin-

que anni o più spesso, deve tornare davanti all'elettore a rispondere del modo in cui ha esercitato le proprie scelte arbitrarie, e sull'arbitrio irresponsabile del giudice, il quale risponde solo di fronte alla legge da lui interpretata e quindi di fronte a se stesso. Esistendo margini di arbitrarietà nell'uno e nell'altro comportamento, è evidente che il varo di una legge che affida ogni potere in sede penale all'autorità giudiziaria, senza che vi sia contemporaneamente una regolamentazione di tipo anglosassone della responsabilità del giudice, per il mancato esercizio dell'azione penale o per l'esercizio temerario dell'azione penale, introduce una certa discrasia, che giustifica l'atteggiamento di coloro i quali appaiono preoccupati di mantenere una possibilità di valutazione prima dell'esercizio dell'azione penale.

In materia di filtri, mi pare di dover sentire, anche se vorrei astenermi, come ho detto all'inizio, dai giudizi ed appagarmi della narrazione, da alcune considerazioni peraltro intelligenti, come al solito, del senatore Biglia, il quale ha manifestato la tendenza a configurare come ostacoli all'esercizio dell'azione penale i normali vagli tipici anche del procedimento comune. Senatore Biglia, non possiamo considerare un filtro all'azione penale, con finalità di sabotaggio, di insabbiamento o di rallentamento, il fatto che, pur essendo l'azione penale obbligatoria, il pubblico ministero debba valutare i fatti e possa decidere che non è il caso di procedere, nè possiamo considerare un ulteriore filtro, avente funzione di ostacolo all'esercizio della pretesa punitiva da parte dello Stato, il fatto che il giudice istruttore disattendendo contrarie richieste del pubblico ministero possa procedere all'archiviazione di un procedimento.

È ovvio che vi è una differenza tra il non esercizio dell'azione per decisione del magistrato ordinario e quello per iniziativa di un organo politico, ma non è certamente lecito considerare ogni strumento di tutela e garanzia dell'inviolabile diritto di difesa come un ostacolo alla realizzazione della giustizia.

Per di più, restando sul terreno degli «ostacoli», se esaminiamo il testo della 1ª Commissione, dobbiamo giungere alla con-

clusione che probabilmente la discussione sul *quorum*, sull'ultimo «filtro» del procedimento in sede politica (ovvero sulla necessità dei due terzi o dei quattro quinti o della maggioranza assoluta, come prevedeva il testo iniziale, per decidere, dopo l'istruttoria effettuata dall'autorità giudiziaria, sulla messa in stato d'accusa), è un dibattito astratto in quanto il «filtro» esiste su un piano teorico, ma difficilmente troverà applicazione concreta.

Vorrei chiedere con tranquillità, senza alcuna impostazione polemica, ma in una visione serena dei fatti, agli onorevoli colleghi se qualcuno di loro immagina che una maggioranza, qualunque essa sia, abbia il coraggio di proporre al Parlamento di non procedere penalmente qualora i magistrati affermino la responsabilità, a meno che chiaramente non ci si trovi di fronte ad un'azione assurda, e ciò indipendentemente dal fatto che si prevede un *quorum* dei due terzi o dei quattro quinti per disattendere il parere dei magistrati stessi. Sarà non probabile, ma moralmente certo che il potere politico si adeguerà, se vi sarà appena una parvenza di colpevolezza, all'accertamento dell'autorità giudiziaria, quanto meno ai fini del rinvio a giudizio, lasciando che il dibattito chiarisca i punti ancora in ombra. Certamente non vi sarà la volontà di schierarsi contro la pubblica opinione dopo una decisione, che si presume indipendente ed autonoma, emessa dall'autorità giudiziaria.

Allora tutto si esaurisce nell'esame del primo «filtro». In relazione a questo, credo che si debba pacificamente rilevare — e anche qui voglio restare più che altro sul terreno della constatazione — che vi sono stati abusi nei due sensi: abusi nell'utilizzo dello strumento della manifesta infondatezza, quando non si voleva procedere (ma non c'erano tutti gli elementi per poter giungere ad una pronuncia di questo tipo, che bloccava all'inizio l'azione penale), e abusi nel non riconoscere l'esistenza della manifesta infondatezza — chiedo scusa dell'espressione atecnica — nei casi in cui appariva in modo solare la strumentalità della denuncia.

Qualche volta vi è stato più uso di *intelligence* che di *reason* nell'assumere determi-

nate posizioni o piuttosto si è applicato in altro campo il principio post-riforma e guerre di religione conseguenti del *cuius regio, eius religio*. L'affermazione della più o meno manifesta infondatezza è derivata, come logica conseguenza, dalla visione generale del mondo e della particolare situazione politica di chi adottava un dato atteggiamento, non certo dalle effettive risultanze degli atti.

Su questo punto mi pare siano necessari altri sforzi per trovare una soluzione che eviti i due contrapposti pericoli di abuso. Non è molto facile, ma, con un poco di fantasia creativa, potremo riuscire, forse, ad avvicinare le posizioni, senza arrivare a formulazioni del tipo di quelle affiorate in alcuni emendamenti, che affermano il principio della necessità per l'archiviazione della maggioranza dei due terzi in Aula. Capisco le preoccupazioni che sono alla base della richiesta di un alto *quorum* per una decisione differenziata rispetto a quella indicata dall'autorità giudiziaria; mi sembra però estremamente pericoloso affermare il principio che possa decretarsi un rinvio a giudizio per volontà di una minoranza. Questo, infatti, è in pratica il risultato dell'applicazione del criterio dei due terzi per l'archiviazione. Bossuet, in polemica con i giansenisti di Port Royal, sosteneva essere impossibile mantenere a lungo un sistema in equilibrio su un pendio. Se ci poniamo sulla via scivolosa dell'attribuzione di un potere decisivo al voto di minoranza, non so come possiamo evitare i conseguenti riflessi sulle strutture fondamentali dell'ordinamento giuridico. Probabilmente, nella ricerca di una soluzione che valorizzi la proposta di chi ha raccolto le prove e ha inviato la relazione al Parlamento, quale appartenente all'ordine giudiziario, in posizione di autonomia, credo si debbano ricercare ipotesi che non si basino sulla prevalenza del voto di minoranza o sulla creazione pratica di un diritto di veto a favore di singoli gruppi.

Ho posto per primo l'argomento in relazione al quale, probabilmente, le posizioni, pur dopo il dibattito di ieri, presentano maggiori disparità. Posso passare ora ad altri aspetti sui quali si è verificato un considere-

vole avvicinamento, tale da far ritenere vi siano ampie possibilità di giungere questa mattina a votazioni unanimi o quasi unanimi. Se ho interpretato esattamente i vari emendamenti presentati dall'una e dall'altra parte, sui primi articoli i testi, pur contenendo differenze di natura formale, sostanzialmente non appaiono attestati su posizioni molto diverse. Mi riferisco innanzitutto alla questione se il vaglio di natura politica (preliminare e finale) sia emesso sempre dalla stessa Camera — il Senato — oppure dalla Camera alla quale appartiene il ministro denunciato. Indubbiamente coloro che in sede di 1<sup>a</sup> Commissione hanno concepito l'idea di non restare legati a un bicameralismo monocorde e quindi di cominciare a ripartire l'esercizio di alcune funzioni fra le due Camere hanno una visione prospettica di vasto respiro che in futuro potrà trovare applicazione. È però emerso, dai vari interventi, come non sia marginale l'opinione di coloro i quali non temono tanto che, attraverso una procedura singolare non inquadrata in una sistematica riforma istituzionale, si determinino delle degenerazioni — chiedo venia dell'espressione che non è mia, ma che ho ripreso da un intervento — di natura corporativa, ma piuttosto si preoccupano che una scelta a favore del Senato implichi fatalmente un ostacolo notevole alla rapida approvazione del provvedimento da parte dell'altro ramo del Parlamento. È evidente che, se si adottasse una soluzione diversa da quella emersa dal voto della Commissione affari costituzionali, non tutti i problemi sarebbero risolti. Quelli creati dal concorso di più soggetti nel reato — mi rivolgo al senatore Benedetti che ha affrontato esplicitamente l'argomento — resterebbero; non mi pare che nel suo intervento, onorevole collega, ella abbia indicato delle soluzioni — probabilmente è difficile per tutti proporle — per il caso in cui è mantenuta, anche dal suo emendamento, la competenza del Senato. Ciò malgrado condivido pienamente la sua valutazione «di opportunità» sulla proposta globale pro Senato che sarebbe reale ostacolo all'approvazione del testo legislativo, da parte della Camera dei deputati. Condivido anche la considerazione che ragioni di

euritmia giuridica impongano che la differenziazione dei poteri tra i due rami del Parlamento (sempre che non si accetti la sua tesi principale, quella del monocameralismo, caro al suo Gruppo politico) avvenga in un quadro organico e non a spizzichi, non a settori, non con riferimento ad un caso specifico. Penso perciò che una prima modificazione del testo della Commissione possa arrivare attraverso il vaglio che faremo tra pochi minuti dei primi articoli.

Un secondo argomento di notevole rilievo e sul quale mi pare pure di poter constatare un avvicinamento di posizioni è quello relativo alla identificazione del magistrato competente all'istruttoria. Nel dibattito vi sono state posizioni più o meno rigide; e vi è stato forse il ricorso ad espressioni retoriche per marcare la gravità di fatti, che, in realtà, non erano l'attuazione di brave intenzioni, ma solo la realizzazione di una linea che sembrava, ad alcuni, non offrire alternative. Se usciamo dalla logosfera, dalle parole gelate di Rabelais, per scendere sul terreno della concretezza, dobbiamo riconoscere che è difficile, anche con sforzi di immaginazione, considerare la scelta effettuata dalla 1<sup>a</sup> Commissione come dimostrazione di sfiducia nei magistrati di tribunale. Se si accettasse questa impostazione si dovrebbe dire che il Parlamento unanime, quando ha sottratto alla corte d'assise la conoscenza e la punizione di determinati tipi di reati in materia di terrorismo, di mafia, di sequestro di persona, ha dimostrato una profonda diffidenza nei confronti della corte d'assise. Mi pare invece che il Parlamento abbia effettuato una scelta di natura tecnica ritenendo che la competenza dei giudicanti, l'esperienza dei giudicanti, appartenenti ad un determinato organo, offrissero maggiori possibilità di rapida e coerente soluzione al problema di grossi processi che noi, tutti insieme, d'accordo, abbiamo affidato al tribunale. Partire dal presupposto che quando il Parlamento toglie alla corte d'assise ed attribuisce al tribunale alcuni procedimenti compie cosa saggia e apprezzabile e il ritenere poi che quando qualcuno propone di non affidare al tribunale o al pretore (perchè anche negli emendamenti delle opposizioni vi è la sottra-

zione al pretore dei reati ministeriali) certi processi dimostra invece sfiducia e fa polemica contro la magistratura, ciò mi pare per lo meno violazione del principio di non contraddizione, che ci impone di giudicare egualmente situazioni identiche.

Mi rendo chiaramente conto, anche in relazione a ciò, che al di là delle forzature dialettiche vi sono delle ragioni, esposte del resto anche da magistrati della Cassazione, che non militano a favore della soluzione adottata, del giudizio di merito in primo grado in corte d'appello, del giudizio di merito in secondo grado davanti ad una sezione della Cassazione, del giudizio di legittimità avanti le Sezioni unite.

Mi pare però di poter constatare che, anche qui, al di là delle enunciazioni rigide affiorate nel dibattito, quando si arriva alla presentazione degli emendamenti vi è uno sforzo da parte delle diverse forze politiche per indicare ipotesi non contrapposte. In un emendamento che vorrebbe riportare la competenza al tribunale e alla corte d'assise, vi è ad esempio l'accettazione del principio già enunciato in 1<sup>a</sup> Commissione e dal quale si era poi effettuato uno sganciamento, sostituendolo con altra impostazione: la indicazione non del tribunale competente per territorio, ma di quello che abbia la sede nel capoluogo del distretto nel quale si verifica il fatto.

Questo è già un passaggio estremamente significativo perchè nella prima ipotesi noi avremmo ridotto ad una enunciazione meramente verbale, priva di alcun valore concreto, il sorteggio: effettuare il sorteggio della sezione in un tribunale dove vi è un'unica sezione (che magari arriva a malapena ai tre giudici indispensabili per comporla, in quanto un quarto è previsto in ruolo ma non esiste nella realtà) era ipocrisia e non lo sbocco, molto diverso, realizzato dalla seconda ipotesi.

Peraltro coloro che hanno difeso il testo della 1<sup>a</sup> Commissione non hanno avanzato teorie stravaganti. Il senatore De Cataldo, nel suo interessante intervento, ci ha indicato la prassi della Cassazione: non solo una certa regolamentazione, abbastanza isolata,

del legislatore che ha affidato in sede di amnistia e in un'altra circostanza alla Cassazione un vaglio sostanzialmente di merito, ma proprio l'abitudine della Corte di cassazione di esercitare il controllo di legittimità attraverso un approfondimento della conoscenza dei fatti, che permetta di esprimere giudizi sul rispetto del processo logico-giuridico che dovrebbe motivare la decisione. Quindi gridare allo scandalo per l'affidamento di giudizio di merito alla Cassazione, alla luce dell'esperienza, appare, a molti, quanto meno esagerato.

Per completare la presentazione del quadro constatato però che negli emendamenti attualmente presentati non vi sono diversità abissali che rendano impossibili intese che a mio avviso, su una norma di natura costituzionale (ben diversa dalla leggina, che può passare con un risicato voto, di maggioranze improvvisate e casuali), devono essere ricercate.

Allora, se questa è la posizione, non è stato superfluo che tanti e valorosi colleghi siano intervenuti nel dibattito; non è stato inutile che la 1<sup>a</sup> Commissione, affari costituzionali, si sia macerata per alcuni mesi, perchè questo è servito a convincere tutti, in modo pacifico, all'abbandono di un vecchio sistema e ad indicare strade, che dovranno essere percorse, per rendere l'esercizio della giustizia (in un settore fondamentale della vita dello Stato, in quanto attiene all'attività di Governo) più conforme all'equità e all'interesse generale.

Non posso concludere senza auspicare un'ulteriore evoluzione che ci consenta di approvare con largo consenso il testo legislativo. Può darsi che anche meditando per più giorni non si arrivi ad una soluzione concordata; in quel momento sarà fatale che il voto, come avviene in ogni istituzione democratica, indichi l'opinione prevalente.

D'altronde, per ricordare Maritain — e non farò altri richiami — l'esigenza di comprendere tutto non esclude quella di scegliere; Maritain diceva addirittura di «parteggiare», di prendere posizione per la soluzione preferita. Mi auguro che ciò non sia necessario: non si proponga nei termini drastici con cui appariva in alcuni iniziali interventi di ieri.

Il paese ci sarà probabilmente grato se per

un argomento, che è certo insieme ad altri alla base della questione morale, e rispetto al quale la pubblica opinione è particolarmente sensibile, sapremo arrivare ad una scelta concorde. Un'intesa è pertanto il mio augurio. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**BAUSI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Signor Presidente, onorevoli senatori, ringrazio anzitutto il relatore per la lucidissima relazione e per l'esauriente replica che ha svolto. Vorrei inoltre ringraziare la Commissione affari costituzionali per il lavoro paziente ed utilissimo che ha effettuato cercando una *concordantia discordantium*, che in larga misura ha raggiunto il suo scopo.

Ringrazio infine tutti coloro che sono intervenuti nella discussione per l'apporto di esperienze e di dottrina di grande interesse che hanno fornito.

Il Governo considera con estrema attenzione ed interesse il provvedimento che è all'esame del Senato e la rilevanza del tema si deduce anche dalla qualità degli interventi che si sono succeduti, dai suggerimenti proposti e dalle indicazioni emerse.

Certo, gli aspetti politici di un tema come questo si intrecciano, alcune volte in modo indissolubile, anche con gli aspetti di tecnica giuridica, rendendo forse più complicata l'individuazione di una soluzione che pervenga — come auspicava il relatore poc'anzi — anche a quella corallità di consensi, che sembra indispensabile.

Le indicazioni emerse, almeno in questa sede, non sempre sono state univoche. Il Governo esprime in questa sede soltanto un auspicio: anzitutto, la delicatezza della materia è tale da far considerare con preoccupazione un testo che potesse essere il frutto di improvvisazioni d'Aula, che specialmente in una materia così delicata ed organica come quella di carattere procedurale certamente potrebbe portare a conseguenze non auspicabili.

Credo che ogni tentativo di approfondi-



mento che venga effettuato sia meritevole della massima attenzione e considerazione.

Un altro auspicio è che, pur nel rispetto di quelle guarentigie alla funzione che trovano una loro motivazione storica oltre che politica, si cancelli una volta per tutte il concetto di una giustizia politica o comunque di una giustizia speciale. La giustizia ha un significato solo quando è senza aggettivi. Tale risultato sarà tanto più conseguibile quanto più le regole procedurali saranno assimilabili con quelle destinate alla generalità.

Ciò mi premeva dire a nome del Governo, se pure con parole brevissime, anche perchè la preminenza del ruolo del Parlamento in questa materia induce a rimettersi conclusivamente all'Assemblea.

**PRESIDENTE.** Passiamo all'esame degli articoli nel testo unificato proposto dalla Commissione.

Il testo dell'articolo 1 è il seguente:

#### Art. 1.

L'articolo 96 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 96. - Per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono giudicati dall'autorità giudiziaria ordinaria previa deliberazione del Senato della Repubblica.

Con legge costituzionale sono fissate le norme fondamentali del procedimento ed è determinata, nell'ambito dell'ordine giudiziario, la identificazione degli organi competenti al giudizio».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

«L'articolo 96 della Costituzione è sostituito dal seguente:

Per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla

carica, sono giudicati dall'autorità giudiziaria ordinaria previa autorizzazione a procedere della Camera alla quale appartengono o, se non sono membri del Parlamento, del Senato della Repubblica.

Nel caso di procedimento riguardante più soggetti appartenenti a Camere diverse o se uno di essi non sia membro del Parlamento, le autorizzazioni previste nel precedente comma spettano al Senato della Repubblica. Ugual autorizzazione è richiesta per l'esecuzione di provvedimenti coercitivi e cautelari.

Non si applicano il secondo ed il terzo comma dell'articolo 68».

1.1 DE SABBATA, MAFFIOLETTI, TARAMELLI, BENEDETTI

*Sostituire il primo capoverso con i seguenti:*

«Per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono giudicati dall'autorità giudiziaria ordinaria previa deliberazione della Camera alla quale appartengono o, se non sono membri del Parlamento, dal Senato della Repubblica.

Nel caso di procedimento riguardante più soggetti appartenenti a Camere diverse o nel caso in cui uno di essi non sia membro del Parlamento, la deliberazione prevista nel precedente comma spetta al Senato della Repubblica».

1.4 BONIFACIO, VASSALLI, RUFFINO, MURMURA, GIUST, VENTURI, BUTINI, PASTORINO

*Al primo capoverso, dopo le parole: «previa deliberazione», inserire le altre: «di rinvio a giudizio».*

1.2 SCHIETROMA

*Sostituire il secondo capoverso con il seguente:*

«Con legge costituzionale sono stabilite le norme fondamentali del procedimento parla-

mentare ed individuati nell'ambito dell'ordine giudiziario gli organi cui spetta il giudizio».

1.3

SCHIETROMA

Invito i presentatori ad illustrarli.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, abbiamo presentato l'emendamento 1.1 forti anche delle argomentazioni che sono state svolte nella discussione generale in questa sede dal senatore Benedetti, convinti di sostenere una causa con forti fondamenti di razionalità legislativa e convinti di contribuire ad una costruzione normativa che, trattandosi di legge costituzionale, potesse affrontare con sicure prospettive il vaglio particolare che la Costituzione vuole che intervenga quando si discute, appunto, di modifiche costituzionali.

Noi abbiamo già illustrato le ragioni di questa modificazione che sono state anche richiamate dal relatore, senatore Castelli, e sono quelle che militano a favore non di un bicameralismo astratto, ma del rispetto, finchè esiste questo bicameralismo, delle prerogative delle Assemblee elettive. Infatti riteniamo che la scelta di attribuire al solo Senato della Repubblica la competenza ad intervenire nei procedimenti di accusa a carico dei ministri sia, prima che una questione giuridica, una scelta politica. Una questione giuridica opinabile ma sostenibile è quella che ha portato nella 1<sup>a</sup> Commissione di questo ramo del Parlamento le forze di maggioranza a preferire la scelta del solo Senato. Noi non riteniamo che questa scelta sia stata fraudolenta, ma riteniamo anche, stimando e apprezzando chi l'ha proposta, e cioè in primo luogo il senatore Bonifacio che ha fornito un notevole contributo all'elaborazione di questo testo, che l'intento fosse di natura sistematica, cioè di operare una prima diversificazione delle funzioni del Senato rispetto a quelle dell'altro ramo del Parlamento.

Voi conoscete la nostra opinione nei riguardi della scelta monocamerale e quindi potete ben comprendere la nostra apertura quando si tratta di capire le ragioni di una

diversificazione, cioè tutto ciò che suona critica al bicameralismo perfetto. Comunque riteniamo che questo problema debba essere visto con una sistematicità organica.

PRESIDENTE. Bicameralismo perfetto che poi sarebbe, senatore Maffioletti, il bicameralismo imperfetto! Forse bisognerebbe cominciare a chiamarlo così!

MAFFIOLETTI. Concordo con lei, signor Presidente. Comunque, certo è che questo problema va affrontato in una sede di equilibrato processo di revisione costituzionale; non si può guardare alle funzioni proprie di una delle due Camere senza tener conto di quella chiave di interpretazione che è l'equilibrio dei poteri nell'ambito della Costituzione, che è un criterio ispiratore, per così dire, di chi lavora ad una revisione normativa di carattere costituzionale. L'equilibrio dei poteri, l'armonia delle funzioni nell'ordinamento è il principale punto di vista di chi si accinge ad un'opera di riforma costituzionale.

Mettere invece le mani con una specie di acconto, di anticipo, ad una revisione di questa portata, ad uno spezzone come quello che riguarda le funzioni del Senato in tema di procedimenti di accusa sarebbe fare opera incompiuta ed imperfetta, rispetto alla revisione del bicameralismo che vi proponete di fare, ma che dovete attuare guardando alle funzioni delle due Camere, altrimenti significherebbe soltanto attribuire qualche potere in più al Senato, disturbando una armonia che andrebbe rispettata.

Questo produce, se non altro, effetti politici, per cui non facciamo tanto una questione di filosofia del diritto costituzionale, quanto crediamo di aver aperto un problema di effetti pratico-politici di una siffatta modificazione. Introdurre l'attribuzione al Senato della funzione relativa ai procedimenti di accusa significa lavorare per restringere il consenso a questo provvedimento quando esso andrà all'altro ramo del Parlamento. Ora, voi tutti conoscete le vicende legislative che, nel travaglio della duplice lettura, hanno incontrato resistenze in questo e nell'altro ramo del Parlamento anche attorno a

problemi di merito, ma certamente trascinati da aspetti riguardanti le prerogative di ciascuno dei rami del Parlamento. Ebbene, abbiamo proprio di fronte una questione che attiene alle prerogative dell'Assemblea, dove più fortemente può farsi sentire il peso del ruolo di ciascuna delle Camere.

Ecco le ragioni del nostro emendamento. Sono state addotte ragioni relative ad una specificazione del ruolo di una delle due Camere, in questo caso del Senato. Noi riteniamo che questa specificazione debba essere ricercata non solo in un ambito più vasto di rilettura del sistema costituzionale, ma anche guardando a qualcosa di diverso dalla funzione relativa ai procedimenti di accusa, cioè alle funzioni legislative.

La questione richiamata anche in questo dibattito, che in molti sistemi parlamentari alla Camera cosiddetta «alta» — cosa che non corrisponde all'attuale identificazione del Senato, come Camera a pari titolo rispetto all'altro ramo — siano attribuite funzioni giurisdizionali, è cosa ben diversa da quanto qui discutiamo circa la competenza ad agire in sede referente nei procedimenti di accusa, che è ben altro rispetto alla funzione giurisdizionale.

Il senatore Valitutti accennava ieri ad un concetto che io vorrei sviluppare. Diceva il senatore Valitutti che noi non siamo l'Alta corte di giustizia, però esercitiamo funzioni assimilabili ad una «pre-corte». Direi che, se in letteratura e nella critica alla storia del teatro esiste la *contaminatio*, anche nel diritto essa può esistere, ma deve obbedire, per reggere al tempo e alla critica, ad una superiore razionalità. Possono anche essere costruite normative ibride, se volete, ma debbono reggere nell'ambito di un impianto il più razionale possibile. Quando si sceglie la strada di superare il potere giurisdizionale politico e di assegnare al magistrato, in sede ordinaria, la giurisdizione come fatto naturale che gli appartiene in base ai principi dello Stato di diritto, allora quella che rimane e che compete al Parlamento è una valutazione politica e non l'esercizio neanche di uno spezzone di potere giurisdizionale. Il Parlamento, in questo caso, non è una pre-

corte ma rimane a svolgere un ruolo puramente referente e di valutazione politica, per cui la Commissione ha un potere di relazione rispetto all'Aula secondo una concezione logico-giuridica corretta e non esercita più un potere istruttorio. Nello stesso tempo, per quanto riguarda la giurisdizione, questa passa al magistrato ed il Senato, anche nello schema iniziale della Commissione, non si vede più attribuito un potere giurisdizionale tale da giustificare una differenziazione rispetto all'altro ramo del Parlamento per assimilarlo a quelle soluzioni in cui la Camera alta svolge funzioni giurisdizionali. Il Senato, in questo caso, riattribuendosi la funzione giurisdizionale al magistrato ordinario, ha soltanto nel suo seno una Commissione con potere referente e la possibilità di esprimere una valutazione politica senza intervenire nella fase del processo, ma limitandosi ad un'attività esterna al processo stesso, esterna al procedimento penale di cui, al massimo, può costituire uno dei presupposti.

In base a questa logica, se c'è anche un problema di prerogative e di diritti dei corpi elettivi, ha ragione il senatore Benedetti quando suggerisce una soluzione per cui a ciascun Gruppo politico rappresentato in ciascuno dei due rami del Parlamento sia concesso il diritto di intervenire se un membro di quella Camera è chiamato a rispondere davanti al magistrato in sede penale. L'esempio che egli ha portato, di un membro di un Gruppo politico presente solo in una delle due Camere — ha citato Democrazia proletaria — mi sembra calzante poichè tutte le parti politiche dell'Assemblea devono potersi esprimere, mentre ciò non potrebbe avvenire se solo uno dei due rami del Parlamento si pronunciasse. Quando cioè ci sono diritti relativi allo *status* di membro di un corpo elettivo, allora deve intervenire quel corpo elettivo a cui l'imputato appartiene.

In questa logica abbiamo presentato l'emendamento e crediamo che, essendo l'argomento non di parte ma attinente alla razionalità giuridico-costituzionale della norma ed insieme attenendo alla prospettiva di largo consenso che la legge deve acquisire per percorrere tutto l'*iter* che la Costituzione

vuole, trattandosi di legge costituzionale, esso abbia un sicuro fondamento.

Voglio dire per ultimo che, se questo emendamento si muove sul filone di aperture e di disponibilità ad un confronto costruttivo, come è stato accennato dal relatore e da altri oratori, noi costruiamo non solo un emendamento ad un articolo ma anche una prospettiva di modificazione seria del testo che non abbiamo condiviso ma che può costituire un'utile base di lavoro dell'Assemblea. Vorrei che questo lavoro costruttivo fosse il risultato dell'apporto di larghe convergenze e mi appello alle forze presenti in quest'Aula e che hanno mostrato più sensibilità alla difesa del testo che ha questa prospettiva di costruzione più larga possibile di un testo accoglibile da vaste parti di questa Assemblea. Si sono paventati i rischi della giurisdizione più che esaltati i mali dell'attuale sistema degenerato, qual è quello della Commissione inquirente, ormai condannata da tutti, non più difesa da alcuno, però nei fatti sopravvive quando si dà prevalenza al mantenimento di una tutela protettiva rispetto ai rischi della coerenza, che pure esistono quando si sceglie la giurisdizione del magistrato ordinario come grande filone sul quale bisogna lavorare per smantellare la giustizia politica e ridare credibilità al sistema istituzionale del nostro paese.

Questa scelta coraggiosa va compiuta da tutti e quando ci si muove anche nella direzione indicata dal nostro emendamento con emendamenti analoghi non si concede al Partito comunista niente che non appartenga invece alla logica dell'ordinamento. Noi non vogliamo quindi fare delle nostre proposte un punto di propaganda per avere un vantaggio politico per la nostra parte. Vogliamo fare proprio questo lavoro costruttivo dell'Assemblea su un disegno di legge costituzionale, qualcosa che segni punti positivi che vadano a vantaggio generale dell'ordinamento repubblicano, della credibilità e del suo rafforzamento.

In questo senso, signor Presidente, chiedo l'approvazione del nostro emendamento.

BONIFACIO. Signor Presidente, poche parole soprattutto per sottolineare il fatto

che l'emendamento 1.4 presentato da me e da altri colleghi è un primo segnale molto importante della disponibilità della Commissione e della maggioranza a recepire innovazioni che facilitino la più ampia convergenza intorno al disegno di legge costituzionale, nonché la sua approvazione anche da parte dell'altro ramo del Parlamento.

È ben noto — e mi riferisco a ciò che ho detto in sede di discussione generale — che la Commissione aveva accolto la mia proposta — lo ha ricordato testè il collega Maffioletti — di attribuire le competenze di cui si discute al Senato della Repubblica per una duplice ragione: innanzitutto perchè sembra che attribuire la competenza alla Camera dei deputati o al Senato secondo l'occasionale appartenenza dell'inquisito nel momento del procedimento alla Camera o al Senato pechi di irrazionalità; in secondo luogo per un motivo di politica istituzionale più ampio, vale a dire per iniziare, visto che è la prima volta che ci troviamo a modificare la Costituzione, un discorso su una possibile specializzazione delle due Camere del Parlamento, quindi per iniziare un discorso di superamento del cosiddetto «bicameralismo perfetto».

Tuttavia nella discussione generale sono emerse da più parti posizioni non concordanti con la scelta fatta dalla 1<sup>a</sup> Commissione. Ecco perchè riteniamo, proprio per ottenere una maggiore convergenza sul complesso disegno di legge, di dare una prova della nostra disponibilità nel cercare le vie di tale maggiore convergenza tornando all'ipotesi, che fu propria del precedente disegno di legge dell'VIII legislatura, della competenza della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a seconda dell'appartenenza del soggetto inquisito, al Senato della Repubblica nelle ipotesi di un concorso nel reato di indiziati appartenenti a Camere diverse o di indiziati laici.

A questo punto devo rivolgere una vivissima preghiera ai presentatori dell'emendamento 1.1, che non è per nulla affine a quello presentato da me e da altri colleghi. Infatti l'emendamento presentato dal senatore De Sabbata e da altri senatori risolve un problema che l'emendamento presentato dal

Gruppo della Democrazia cristiana lascia invece impregiudicato. Nell'emendamento 1.4 si dice: «previa deliberazione della Camera alla quale appartengono», lasciando impregiudicato il significato della parola «deliberazione», quindi non specificando se si tratti di autorizzazione, di messa in stato di accusa o di altro. Invece l'emendamento del Gruppo comunista parla di «autorizzazione», risolvendo quindi in questa sede il problema, così come avviene anche con l'emendamento dell'amico Schietroma che parla di «rinvio a giudizio».

Ora, proprio nello spirito di convergenza su alcune soluzioni, ritengo sia opportuno affrontare i problemi nella sede loro propria. Parliamo quindi in questa sede di «deliberazione»: quando giungeremo al punto della legge che parla di questa valutazione, vedremo concretamente quale debba essere il suo contenuto. Se oggi accettassimo l'emendamento comunista che già parla di autorizzazione, salterebbero una serie di conseguenze. Altro, infatti, è il potere di autorizzazione, altro è il potere di messa in stato di accusa.

Viceversa, signor Presidente, accoglierei come subemendamento al mio emendamento l'ultimo comma dell'emendamento comunista che recita: «Non si applicano il secondo ed il terzo comma dell'articolo 68». Quindi si tratterebbe di inserire direttamente nella Costituzione il principio che questa deliberazione, quale che sia il suo contenuto — lo vedremo nella sede più propria — ottempera alla necessità dell'autorizzazione, facendo rilevare che questo vale anche quando, in caso di concorso di indiziati, il Senato deliberi non solo in ordine a un componente senatore, ma anche al concorrente appartenente all'altra Camera.

In conclusione, insisto sull'emendamento da noi presentato, recependo in esso l'ultimo comma dell'emendamento 1.1. Prego inoltre il senatore De Sabbata e gli altri proponenti di non insistere nel loro emendamento che risolverebbe in questa sede un grave problema che deve invece restare aperto poiché di esso ci si dovrà occupare più avanti, nella sede propria, senza risolverlo *in apicibus*.

SCHIETROMA. Accolgo l'invito rivoltomi dal presidente Bonifacio ed ora anche dal

presidente Vassalli a rinviare la soluzione del problema della messa in stato di accusa o del rinvio a giudizio nella sede più appropriata e pertanto ritiro l'emendamento 1.2.

Per quanto riguarda l'emendamento 1.3, esso è di natura formale e mi rimetto al relatore, nel senso che, se c'è un suo parere favorevole, mantengo l'emendamento stesso, mentre, ove vi fosse un suo parere contrario, lo ritirerei.

VASSALLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VASSALLI. Signor Presidente, desidero prendere brevemente la parola sull'emendamento testè illustrato dal senatore Bonifacio, che risulta corredato anche dalla mia firma. Il senatore Bonifacio mi ha incluso nel Gruppo della Democrazia cristiana, parlando di esso come di un emendamento del Gruppo della Democrazia cristiana, mentre invece anch'io ho collaborato ieri sera con il senatore Ruffino, che ha elaborato ieri questi pregevoli emendamenti, nell'idea di rappresentare con la mia adesione uno degli elementi di composizione di quelle perplessità che si sono variamente affacciate anche in tempi precedenti e si sono acuite all'inizio della discussione generale di ieri in presenza di alcuni altri emendamenti e delle posizioni variamente emerse su questo delicato problema della competenza esclusiva o meno del Senato della Repubblica.

Le ragioni di questo emendamento 1.4 sono state già anticipate questa mattina dal senatore Castelli nella sua replica e testè dal presidente della 1<sup>a</sup> Commissione senatore Bonifacio. Vi potranno naturalmente essere tra i componenti della 1<sup>a</sup> Commissione, che era partita da vedute diverse su questa competenza esclusiva del Senato, dei punti di vista differenziati. Mi auguro tuttavia che si possa addivenire a una composizione. Le ragioni sono molto semplici e molto pratiche. Certo non vorrei arrivare fino ad aderire alle ragioni esposte dal senatore Maffioletti nell'illustrazione del suo emendamento, e cioè alla considerazione delle opportunità — nei confronti di un provvedimento di carat-

tere costituzionale così importante — di tener anticipatamente conto di eventuali reazioni da parte dell'altro ramo del Parlamento, soltanto per il fatto che quel ramo del Parlamento si vedrebbe spogliato in ipotesi di quelle che sono, almeno in parte, le sue attribuzioni attuali. Però non c'è dubbio che motivi di riguardo nei confronti di ministri appartenenti alla Camera dei deputati possono consigliare questa modifica che viene da noi proposta con questo emendamento, soprattutto se si tiene conto del fatto che viene ribadita, come del resto già nella legislazione attuale, la inapplicabilità della procedura ordinaria di autorizzazione a procedere. Su questo tema dirò per inciso che sono perfettamente d'accordo col collega Bonifacio per inserire nel nostro emendamento, e quindi nel nuovo testo dell'articolo 96, come proposto, l'espressione «Non si applicano il secondo ed il terzo comma del-

l'articolo 68» che si trova attualmente collocata nell'ultimo comma dell'emendamento 1.1 presentato dal senatore De Sabbata ed altri senatori. Un ministro deputato si vedrebbe dunque privato, per il fatto di essere ministro, di quella garanzia dell'autorizzazione a procedere la cui valutazione spetterebbe, se si parlasse di qualsiasi altro reato, al ramo del Parlamento al quale agli appartiene. Anche per questa considerazione non c'è dubbio che uno spazio debba essere lasciato alla Camera dei deputati nel caso nel quale il Ministro a quel ramo del Parlamento appartenga.

Però il nostro emendamento accoglie quel che c'è di positivo, secondo noi, nell'innovazione che era stata originariamente intravista in molti dei disegni di legge, e poi adottata dalla 1<sup>a</sup> Commissione, di dare una preminenza in questa materia al Senato della Repubblica.

### Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

(Segue VASSALLI). Questa preminenza si manifesta sia nel caso in cui il ministro non appartenga a nessun ramo del Parlamento, sia nell'altro caso ipotizzato nel comma secondo del nostro emendamento, cioè di procedimenti riguardanti più soggetti appartenenti a Camere diverse.

Si tratta di un'anticipazione di quanto proposto nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali? Sì, in una certa misura lo è, però non siamo ancora a quella devoluzione lontana ancora dal vedere un principio di attuazione, o addirittura di proposizione, in disegni di legge costituzionale, che riserva al Senato della Repubblica tutte le competenze in materia di controllo, come anche le competenze in materia di inchiesta parlamentare, ed altre. Si potrebbe ricordare anche la tradizione per cui una certa preminenza del Senato in queste materie si è venuta in certa misura affermando. E questa viene mantenuta attraverso il nostro emendamento, sia pure con il riguardo dovuto al caso del ministro membro della Camera dei

deputati e quindi a tutte quelle ragioni che variamente sono state illustrate e che sono anche state richiamate dall'illustrazione fatta dal senatore Maffioletti del proprio emendamento.

Riguardo ad esso, peraltro, non posso non sottolineare, onorevole Presidente, la profonda diversità che tuttora sussiste tra la posizione espressa nell'emendamento 1.1 e quella del nostro emendamento; diversità che è già stata sottolineata dal senatore Bonifacio. Noi siamo contro il sistema della pura e semplice autorizzazione a procedere così come prevista nel disegno di legge del Gruppo comunista e coerentemente nell'emendamento poco fa illustrato 1.1. Per noi si tratta di una vera e propria deliberazione di contenuto ben diverso, di profili ben diversi, adottata con spirito e con misure ben diverse da quelli della semplice autorizzazione a procedere, rivolta a vagliare l'esistenza o meno di un *fumus persecutionis*; si tratta infatti sempre di un procedimento speciale riguardante i ministri ed è in questo spirito

che noi parliamo appunto di previa deliberazione della Camera alla quale appartengono o, se non sono membri del Parlamento, del Senato della Repubblica o, negli altri casi di cui al secondo comma, sempre del Senato della Repubblica. Quale poi possa essere la denominazione o il contenuto di questa deliberazione, anche qui concordo con quanto ha detto il senatore Bonifacio: lo vedremo nella sua sede più propria, non nell'articolo 96 della Costituzione che questi emendamenti tendono a sostituire, ma quando si tratterà di sapere se si deve mantenere l'espressione indubbiamente arcaica «messa in stato di accusa» o viceversa se debba essere sostituita con altra. Nel nostro emendamento all'articolo 10, anch'esso da me firmato, manteniamo la terminologia della messa in stato di accusa. Comunque si tratta di problema che esamineremo in quella sede.

Insisto dunque per l'accoglimento dell'emendamento 1.4, sottoscritto da me, insieme a colleghi appartenenti al Gruppo della Democrazia cristiana. Auspico che si possa trovare su di esso una convergenza anche da parte di quei colleghi, appartenenti o meno alla 1<sup>a</sup> Commissione, che possono legittimamente nutrire delle perplessità in materia. Dico tra parentesi che tali perplessità le vedo soprattutto sotto il profilo di garantire una esigenza di continuità e di uniformità di giurisprudenza che certo sarebbe meglio assicurata attribuendo la competenza di cui si discute ad un unico ramo del Parlamento.

Auspico altresì (ma questo naturalmente dipende dai disegni del Gruppo comunista e dalla loro diversa visione dell'istituto) che si possa realizzare quella maggiore convergenza, cui si riferivano il senatore Bonifacio ed il relatore senatore Castelli, attraverso il ritiro dell'emendamento 1.1 e l'adozione, sia pure nel quadro di una diversa prospettiva che il progetto della Commissione presenta, del nostro emendamento. Questo rappresenta infatti, dal punto di vista dell'attribuzione delle competenze e quale che sia il contenuto della deliberazione, l'acquisizione di un grado ulteriore di convergenza e di possibilità di più ampia composizione in questa materia che per il suo rilievo costituzionale — non fosse che per questo — ne ha certamente bisogno. (*Applausi dalla sinistra*).

JANNELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

JANNELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, perchè questa legge costituzionale sia varata dopo un confronto serio tra tutte le parti politiche e tra i membri di questa Assemblea, debbo dire con molta sincerità che, se pure apprezzo le intenzioni del senatore Bonifacio e del senatore Vassalli, tuttavia non posso non mettere in risalto le ragioni per le quali si giunse ad individuare il Senato come Camera competente.

Ritengo di dover dire che quello che disse ieri il senatore Benedetti e che oggi è stato ribadito dal senatore Maffioletti sul punto non mi ha convinto.

Quelle argomentazioni non mi hanno convinto, signor Presidente, onorevoli colleghi, perchè, quando abbiamo proposto il Senato, e la Commissione, almeno nella sua maggioranza, accettò, c'erano delle ragioni che non sono soltanto quelle di individuare compiti specifici per questo ramo del Parlamento in vista del bicameralismo differenziato o imperfetto. Non è soltanto per questo.

Anzitutto ci siamo orientati per il Senato perchè — come ha chiaramente detto il senatore De Cataldo nel suo lucido intervento di ieri — questa Camera per la sua composizione, per l'età dei parlamentari, certamente ha una capacità di approfondimento, di valutazione obiettiva e serena molto maggiore di quella che possono avere i membri della Camera dei deputati.

Dobbiamo ragionare su questo, non dobbiamo immediatamente pronunciarci su questi emendamenti; non è che, dovendo rincorrere necessariamente — e io lo voglio e lo desidero — un accordo unanime, non si debbano tuttavia svolgere in modo serio le argomentazioni che stanno alla base del ragionamento che ci ha portato poi ad effettuare delle scelte o, quanto meno, ha portato la Commissione affari costituzionali, nella sua maggioranza, ad adottare determinate deliberazioni.

Non voglio fare di questo testo un vangelo, però bisogna pur spiegare le ragioni che ne stanno alla base.

È per questo che ieri, signor Presidente,

sono rimasto davvero molto scosso quando il relatore non ha messo in rilievo verbalmente in questa Aula i motivi che avevano indotto la maggioranza della Commissione ad adottare un testo, che ha una sua logica e certamente una sua filosofia, come diceva ieri il senatore De Cataldo.

Ma adesso, di passo in passo, temo che si stravolgano tutta una filosofia ed una logica. È per questo che, ad esempio, i senatori comunisti parlano di autorizzazione a procedere. Ma non è un problema di parole: è un problema di sostanza. Infatti essi non ritengono che questa Commissione debba avere una funzione diversa da quella che ha attualmente la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

Queste sono le vere ragioni di fondo, signor Presidente. Quindi riflettiamoci: vogliamo discuterne, confrontarci su questo, spiegare le ragioni per cui sono state fatte alcune scelte? Allora cominciamo a spiegarle.

Si è detto che avremmo voluto anticipare una riforma di carattere istituzionale, individuando nel Senato una funzione, quella di controllo o altra, che, nel caso di riforma costituzionale, preveda le due Camere differenziate. Ma non è soltanto questa la ragione.

Anzitutto il senatore Maffioletti chiedeva il perchè si volesse attribuire qualcosa in più al Senato. Allora mi chiedo: perchè nell'emendamento presentato dal senatore De Sabbata e da altri senatori, come anche nell'emendamento presentato dal senatore Bonifacio e da altri senatori, si dice che è il Senato competente in materia di reati ministeriali commessi da soggetti o da ministri appartenenti a Camere diverse? Perchè deve essere il Senato — come si dice negli emendamenti — a conoscere dei reati di ministri non appartenenti ai due rami del Parlamento? Qualcosa in più si dà al Senato e perchè? Perchè non diciamo, ad esempio, che qualcosa di più spetta alla Camera dei deputati? Vi deve pur essere una ragione!

La verità è questa: quando ci si trova di fronte a due ministri, uno senatore e uno deputato, che siano in concorso fra loro e che abbiano commesso lo stesso reato, chiara-

mente bisogna unificare l'organo che dà l'avvio a questo procedimento, che è individuato negli emendamenti presentati dal senatore Bonifacio e dai senatori De Sabbata e Maffioletti nel Senato della Repubblica.

Ma allora perchè si è presa in considerazione la ragione secondo cui i deputati si risentirebbero per il fatto che verrebbe scelto il Senato come la Camera competente a conoscere tali vicende? I deputati potrebbero ancora avere perplessità, perchè potrebbero domandarsi per quale motivo, quando c'è un concorso di due ministri, uno appartenente al Senato e uno alla Camera dei deputati, debba essere competente a conoscere il Senato della Repubblica e non l'altro ramo del Parlamento. Inoltre mi dovete spiegare: perchè quando c'è un laico deve essere il Senato il ramo del Parlamento competente? La verità è che bisogna seguire una certa logica, e vi ha accennato or ora il senatore Vassalli, che pur avendo firmato l'emendamento 1.4 — io non l'ho voluto firmare perchè ancora non sono convinto della bontà della scelta che si sta per operare in questa Aula — affermava che in definitiva la conoscenza di queste vicende da parte del Senato consentiva una continuità di giurisprudenza.

Tutto ciò è stato soltanto adombrato dal senatore Vassalli, ma non dai senatori comunisti. Ci siamo dimenticati completamente che su fatti anche eguali, oserei dire simili, vi possa essere una diversità di atteggiamenti, di indirizzi e di direttive da parte della Commissione della Camera dei deputati e da parte dell'altra Commissione del Senato. Noi non ci preoccupiamo di queste cose e allora perchè non pensare di nuovo ad una Commissione bicamerale? Signor Presidente, se noi scorriamo il testo legislativo proposto dalla 1ª Commissione con gli emendamenti che stiamo esaminando, ci accorgiamo che ci si trova di fronte ad una Commissione bicamerale che dovrà essere competente a conoscere — speriamo mai! — di fatti che saranno o potrebbero essere imputati al Presidente della Repubblica, ad una Commissione presso la Camera dei deputati per conoscere dei reati imputabili a ministri deputati, ad un'altra Commissione presso il Senato per conoscere i reati imputati a mini-



stri senatori. Credo che noi invece di semplificare queste procedure le aggraviamo e le moltiplichiamo, soprattutto per quanto riguarda il numero delle Commissioni.

Perciò ad un certo punto ritengo opportuno un momento di riflessione, oppure ritenete che io voglia contrastare l'*iter* di questo dibattito? Ciò non è vero; mi sono lamentato all'inizio perchè, a mio avviso, non si sta discutendo un provvedimento di legge, signor Presidente, onorevoli colleghi, bensì una modificazione costituzionale e questo dibattito, senatore Castelli, per i tempi e per il modo non mi piace affatto perchè dovrebbe essere un dibattito caratterizzato da una certa solennità. Invece no: è un dibattito che sta scorrendo con molta superficialità sulle nostre teste, mentre le Commissioni lavorano, mentre alcuni senatori sono occupati nei comitati ristretti. Non è possibile lavorare ad un disegno di legge costituzionale che modifica le norme della nostra Carta fondamentale nel modo con cui si sta lavorando, signor Presidente! Questa è una mia protesta che rivolgo alla Presidenza e alla Conferenza dei capigruppo. Ieri l'Aula era deserta e c'erano tre o quattro senatori, compreso il sottoscritto. Oggi si deve deliberare su determinati articoli e le Commissioni continuano a lavorare.

Mi scuso, signor Presidente, ma queste cose devo dirle perchè sono un uomo molto libero, molto franco e leale. Per me questi dibattiti su leggi così importanti non possono essere sottovalutati. Quindi, per prima cosa credo che tutte le Commissioni debbano essere sconvocate.

**PRESIDENTE.** La Presidenza ha già disposto la sconvocazione delle Commissioni.

**VASSALLI.** Stanno lavorando anche le bicamerali, tra cui proprio la Commissione inquirente.

**JANNELLI.** Sta lavorando proprio l'*Inquirente*, quindi mancano in questa Aula proprio coloro i quali vivono quotidianamente questa esperienza. Non voglio comunque attardarmi.

Il senatore Ruffino chiese a me di firmare l'emendamento. Non lo volli firmare non perchè non fossi d'accordo oppure per sottolineare il mio disaccordo, ma per coerenza. Ho voluto dire le ragioni per le quali questa scelta fu operata dalla Commissione. In un unico disegno di legge concernente la Commissione per i procedimenti di accusa si parla del Senato, ed è il disegno di legge socialista. Noi socialisti non abbiamo inventato all'ultimo momento questa competenza del Senato, ma ci abbiamo riflettuto, probabilmente perchè abbiamo sempre l'obiettivo di una riforma seria sotto il profilo costituzionale.

Ha ragione il senatore Bonifacio quando dice che questa è la prima riforma costituzionale che vede finalmente lambire le soglie dell'Aula. Ma è probabile che altre riforme non verranno: noi speriamo di sì, ma è probabile che non verranno.

Allora, signor Presidente, incominciamo. Perchè ci dovremmo scandalizzare del fatto che il Senato — al di là della questione se poi sarà previsto o no un bicameralismo imperfetto — possa valutare tutte le vicende? Pensiamoci un momento, anche alla luce degli emendamenti che sono stati proposti.

Concludo, perchè poi tutti i colleghi abbiano una visione chiara delle ragioni che ho addotto. Se il Senato è competente a conoscere dei reati commessi dai laici, dei reati commessi in concorso tra loro da ministri deputati e senatori, se quindi si riconosce qualcosa in più al Senato, perchè mai si deve fare poi la scelta del bicameralismo quando in fin dei conti si tratta di fatti commessi da ministri deputati o ministri senatori? Non lo capisco, anche perchè ritengo che, al di là di quello che sarà il futuro di questa Assemblea, di quello che sarà deciso sulla sostanza e sui contenuti del bicameralismo, ci sia un fatto che deve preoccupare: la moltiplicazione di queste Commissioni e soprattutto la differenza che si può eventualmente determinare negli orientamenti e nelle direttive che le Commissioni stesse si daranno.

In conclusione offro questi motivi di riflessione ai colleghi prima di votare. Poi mi atterrò a quello che la maggioranza vorrà

fare, però non potevo non esporre le ragioni per cui il Gruppo socialista si era orientato in un certo modo e per cui ancora non sono convinto delle scelte che si stanno operando.

BIGLIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGLIA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, intervengo su questo articolo che è certamente il più importante poichè definisce la filosofia della modifica che si vuole apportare.

Ringrazio il relatore per aver voluto degnare di una risposta una parte del mio intervento. Desidero obiettare però che egli, con abilità dialettica, ha voluto attribuire a me la tesi secondo cui il fatto che un pubblico ministero o un giudice istruttore archivi un processo costituirebbe uno sbarramento a fare giustizia e all'attuazione della legge. Io invece ho detto che gli sbarramenti sono rappresentati da quegli interventi che non provengono da organi giudiziari ma dagli organi politici previsti nel procedimento così come fissato nel testo di legge licenziato dalla Commissione. Mi riferisco al caso in cui la Commissione può archiviare il procedimento prima di inviarlo alla sezione istruttoria, al caso in cui, con l'intervento della stessa Commissione e nonostante le conclusioni difformi della sezione istruttoria, si può nuovamente archiviare il caso e alla terza fase allorchè l'Aula a sua volta può archiviare il procedimento nonostante le conclusioni difformi della Commissione. Questi tre interventi di carattere politico costituiscono lo sbarramento; lo dico per la chiarezza di una tesi che del resto non era la principale.

Da una parte infatti c'è il principio che ravvisa la necessità di un procedimento particolare per i reati ministeriali nel fatto che si dovrebbe consentire in un qualche modo, quindi con un particolare organo dotato di sensibilità politica, l'introduzione di una nuova discriminante, innominata, non specifica, lasciata appunto alla discrezionale valutazione di un organo politico per rendere non punibile il reato obiettivamente com-

messo dal ministro allorchè questo reato appaia giustificato dal supremo interesse della Repubblica. Dall'altra parte invece vi è la tesi di coloro che sostengono — in quest'Aula probabilmente siamo in minoranza — che questo procedimento speciale per i reati ministeriali abbia una ragione d'essere, così come l'ha l'autorizzazione a procedere prevista dall'articolo 68, soltanto per il fatto che occorre evitare che soggetti particolarmente esposti, per le cariche che ricoprono, alla molestia, all'invidia, alla persecuzione del cittadino o del giudice o della parte politica contrapposta si trovino ad essere oggetti di accuse manifestamente infondate. Questa valutazione nei confronti dei comuni cittadini viene svolta dal pubblico ministero e dal giudice istruttore che può archiviare il processo. Nei confronti di soggetti particolarmente esposti per la loro funzione ad essere oggetto di azioni che hanno il solo fine di danneggiarli sul piano dell'opinione pubblica o su quello della loro partecipazione ai lavori degli organi pubblici a cui appartengono — Parlamento e Governo — si ritiene di dover introdurre il giudizio di un organo che abbia una particolare sensibilità a valutare il pericolo dell'esistenza di un intento persecutorio, niente di più.

Questi sono i due principi contrapposti. Si intende da una parte introdurre l'autorizzazione a procedere nei confronti dei ministri così come esiste l'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari e quindi, nello stesso ambito e con gli stessi limiti, autorizzazione a procedere diretta ad evitare che un procedimento giudiziario prosegua soltanto con intenti persecutori, ma non a evitare che venga punito un ministro che abbia commesso un reato. Inoltre non si intende creare una discriminante per il fatto che il ministro abbia commesso un reato. Abbiamo detto ieri che vi sono già nel codice delle discriminanti, riportando l'esempio scolastico che viene spesso ripetuto del ministro che rilascia il passaporto al pentito per evitargli le conseguenze e le vendette di coloro che sono stati danneggiati dalla sua collaborazione con la giustizia. Per il fatto che il ministro possa rilasciare un passaporto falso vi è una discriminante nella esistenza della norma

dell'articolo 54 del codice penale che prevede lo stato di necessità, l'agire per salvare altri dal pericolo alla persona.

Non c'è bisogno di creare norme apposite oppure, se si ritiene di creare norme apposite, esse debbono valere per tutti i cittadini e non essere un diritto speciale per i ministri.

I due emendamenti si inseriscono, sia pure con distacco e in modo non molto definito, in questa distinta logica. L'emendamento del senatore Maffioletti parla di autorizzazione a procedere, l'emendamento dei senatori Bonifacio e Vassalli parla di deliberazione — ed è stato detto nell'illustrazione che ne ha fatto il presidente Bonifacio — proprio per non pregiudicare il problema relativo alla autorizzazione a procedere o al rinvio a giudizio o all'altra forma che negli articoli successivi sarà delineata.

È chiaro che per questa parte siamo favorevoli all'emendamento Maffioletti, ossia all'autorizzazione a procedere, ma ci sembra che esso non sia poi coerente con questa impostazione laddove prevede una particolare normativa nel caso di inquisiti appartenenti a Camere diverse o non appartenenti ad alcuna Camera. La logica dell'emendamento del senatore Maffioletti in questo caso vuole portare la valutazione sul concedere o meno l'autorizzazione a procedere in una sola Camera e quindi, in un certo senso, intende garantire l'unicità di giudizio. Ciò, tuttavia, a nostro modo di vedere, è più coerente con la contrapposta tesi che si tratti di un procedimento diretto a concedere una prerogativa, un privilegio e non con la tesi dell'autorizzazione a procedere. Infatti, se quest'ultima ha un senso, lo ha perchè su ogni singolo inquisito possono essere espresse valutazioni diverse. Non è detto che il giudizio debba essere unico perchè un procedimento nei confronti di un soggetto può essere effettivamente fondato e può essere invece volutamente esteso con intenti persecutori nei confronti di un altro soggetto. Quindi non si vede perchè quest'altro soggetto debba essere sottratto al suo — perdonate l'espressione — «giudice naturale» in materia di autorizzazione a procedere che è la Camera di appartenenza.

Quindi, contrariamente a quanto disposto

nell'emendamento presentato dal Gruppo comunista, nel quale si chiede la non applicazione, in questi casi, del secondo e del terzo comma dell'articolo 68, noi vogliamo rifarci proprio alla disciplina prevista in tale articolo, cioè la disciplina dell'autorizzazione a procedere, con uguali procedure tanto per i parlamentari quanto per i ministri, da estendersi, a nostro modo di vedere — proprio per tutelare non soltanto coloro che attualmente fanno parte di questi due organi, Governo e Parlamento, ma anche coloro che ne hanno fatto parte, quindi per dare loro una tutela anche nel futuro e garantire non soltanto la composizione e il funzionamento degli organi, ma anche le funzioni del singolo ministro e del singolo parlamentare — anche a coloro che non siano più parlamentari o ministri. Riteniamo, inoltre, che l'applicazione dell'articolo 68 dovrebbe essere limitata ai soli reati politici.

Quindi non ci sembra coerente la preoccupazione dell'emendamento comunista di concentrare in una sola Camera, anche nel caso in cui gli inquisiti appartengono a Camere diverse o a nessuna Camera, il giudizio sull'autorizzazione a procedere. Se l'autorizzazione a procedere deve avere riguardo soltanto all'intento persecutorio, può essere benissimo diversa da soggetto a soggetto. Infatti un'azione che possa essere fondata nei confronti di un soggetto può non essere tale nei confronti di un altro. Quindi non ci sembra coerente escludere l'applicazione dell'articolo 68.

Sull'emendamento comunista, pertanto, il nostro Gruppo si asterrà. D'altra parte non possiamo votare contro riconoscendogli il merito di affermare il principio dell'autorizzazione a procedere, accogliendo quella tesi secondo la quale l'interesse supremo dell'ordinamento giuridico è quello di fare giustizia: principio che non consente discriminanti innominate, principio che, al massimo, può consentire di richiedere un più sollecito e più attento giudizio sull'esistenza o meno di un'azione persecutoria.

Sull'emendamento 1.4, dobbiamo osservare che si è indubbiamente compiuto un passo avanti rispetto al testo presentato dalla Commissione per quanto riguarda la

procedura da seguire. Dobbiamo però dichiarare che preferivamo la precedente impostazione in base alla quale l'emendamento stesso era sostitutivo dell'intero articolo 1 del testo proposto dalla Commissione, mentre si è precisato che l'emendamento in parola sostituisce soltanto il primo comma dell'articolo 1. Rimane quindi in piedi il secondo comma nel quale — dopo che si è stabilito al primo comma che competente è l'autorità giudiziaria ordinaria — si afferma che con legge costituzionale verrà individuato l'organo competente. Questa è la grande contraddizione: affermare il principio della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e poi subito dopo introdurre il principio secondo il quale ci sarà invece un giudice speciale, un giudice individuato appositamente, ma anche — noi sappiamo — costruito appositamente, dal momento che si attribuiscono competenze a organi che non esistono o che vengono creati per questa sola funzione.

Pertanto questo emendamento è certamente peggiorativo poichè mantiene il secondo comma dell'articolo 1: e forse non c'era necessità, se si voleva raggiungere un voto largo in questa occasione, di introdurre adesso questa norma. È questa un'anticipazione di quanto sarà fatto dopo. Ma le parole che hanno illustrato l'emendamento ci chiariscono bene che in sostanza si vuol rimanere in quello spirito, cioè per il momento si modifica soltanto l'individuazione della Camera competente, si accoglie il principio che sarà la Camera d'appartenenza a pronunciare la deliberazione. Ma si è già chiarito che con questa deliberazione si vuole intendere una cosa ben diversa dall'autorizzazione a procedere e questo ci basta per esprimere un voto contrario all'emendamento Bonifacio-Vassalli, anche per il solo fatto della precisazione che è stata fatta sul concetto di deliberazione, in contrapposizione all'autorizzazione a procedere, e quindi anche a prescindere dal fatto che si tiene ancora in vita il secondo capoverso dell'articolo 1.

Un suggerimento noi avremmo comunque da offrire ai presentatori di questo emendamento, e cioè di stabilire che, qualora l'in-

quisito non appartenga a nessuna Camera, invece che la competenza del Senato a pronunciare questa deliberazione, o autorizzazione a procedere, come noi intendiamo, occorra la autorizzazione di una Camera o dell'altra. Qual è la ragione di questo nostro suggerimento? Vi può essere l'ipotesi che l'inquisito appartenga alla Camera dei deputati; in questo caso potrebbe essere opportuno che il membro laico sia sottoposto a quel procedimento che porta alla deliberazione, o all'autorizzazione a procedere, dalla stessa Camera dei deputati. Non appartenendo egli ad alcuna delle Camere, è per lui indifferente da dove provenga il giudizio. Quindi vincolare necessariamente una competenza del Senato anche quando per tutti gli altri soggetti l'autorizzazione, o la deliberazione, venga adottata dall'altra Camera sembra un'inutile duplicazione di formalità. Ma soprattutto non si vede il perchè scegliere il Senato in questi casi. Una volta, certo, nel Senato regio, di nomina vitalizia, i singoli componenti potevano ritenersi immuni da pressioni di partiti e da condizionamenti, ma nel Senato di oggi non si può dire altrettanto. Infatti il sistema elettorale, se da un lato consente ai partiti di presentare candidature prestigiose, dall'altro però consente anche ai partiti di condizionare di più gli eletti. Dipende in fondo dai partiti lo scegliere i collegi elettorali migliori; e si sa già in anticipo chi saranno i futuri eletti e conseguentemente è maggiore il peso del partito in Senato di quanto invece non avvenga alla Camera. Se proprio si dovesse scegliere una Camera, non si capisce perchè la scelta debba cadere sul Senato che a volte, e spesso ne abbiamo avuto aperta dimostrazione, è molto più ligio alla disciplina di partito di quanto non accada invece alla Camera. Ma, ripeto, la ragione di fondo è invece quella che può prevedersi nei confronti del laico, alternativamente, la competenza di una Camera o dell'altra, purchè vi sia una autorizzazione a procedere, o una deliberazione. Non occorre predeterminare, quindi, la competenza del Senato. È questo un suggerimento che noi proponiamo al testo dell'emendamento Bonifacio-Vassalli, fermo restando che noi voteremo comunque contro

questo emendamento per l'impostazione generale e di principio che — come ho detto all'inizio — contrasta con quella dell'autorizzazione a procedere e cioè presuppone che nei confronti dei ministri debba potersi esprimere non soltanto la difesa da persecuzioni, ma anche una particolare considerazione, una particolare discriminante allorché il reato sia stato commesso per ragioni di Stato, per fini di supremi interessi della Repubblica. Noi ripetiamo che il supremo, l'assoluto interesse dell'ordinamento giuridico è che sia rispettata la legge e che questa sia uguale per tutti.

GUALTIERI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUALTIERI. Signor Presidente, anticipo molto brevemente, sul voto che ci accingiamo a dare sugli emendamenti presentati all'articolo 1, il giudizio che noi repubblicani daremo a questa legge, se essa conserverà l'impianto con cui è uscita dalla Commissione.

Il dibattito che si sta svolgendo in Aula sul Senato come Camera unica del giudizio, cioè sul bicameralismo differenziato, è certamente importante perchè rappresenta uno dei grandi temi della riforma costituzionale. Noi repubblicani siamo però costretti a non entrare nel merito di questo dibattito — lo faremo nella sede opportuna — per la ragione che non dei compiti o della differenziazione tra le Camere si discute (che non dovrebbe tra l'altro essere quella testè illustrata dal senatore Jannelli, che ha giudicato la Camera dei deputati quasi incapace di intendere e di volere, dando un giudizio, sulla stessa, quasi di infermità mentale). Quando andremo a discutere tali questioni, affronteremo i problemi che vi sono. Ora si discute sul fatto che (o solo nel Senato o solo nella Camera o in entrambi i rami del Parlamento) il giudizio su un ministro venga sottoposto o meno all'esame dell'Aula. Noi repubblicani abbiamo sempre detto, fin dall'inizio, che tale giudizio non dovrebbe venire in Aula: questo è il problema che noi solleviamo. Il dibattito, quindi, non riguarda

il bicameralismo imperfetto o differenziato, ma la giustizia politica: di questo dobbiamo discutere. Noi siamo partiti dicendo che volevamo abolire o modificare l'Inquirente per eliminare il problema o la vergogna della giustizia politica, per ovviare al fatto che negli ultimi 40 anni non siamo mai riusciti ad esercitare completamente una vera giustizia sui reati ministeriali.

Siamo partiti da questo principio, mentre arriviamo, con il testo propostoci dalla Commissione, con più filtri di prima, con più blocchi politici di prima.

Per questi motivi, non intendendo accettare tale impostazione, che a nostro giudizio rappresenta il contrario di tutto quello che avevamo promesso all'opinione pubblica in materia di giustizia politica, noi repubblicani ci asteniamo e non partecipiamo a questo voto che non è dato per vedere se assegnare soltanto al Senato o alla Camera o a entrambi il giudizio, ma per togliere al Senato e alla Camera il giudizio politico su reati che politicamente non debbono essere giudicati.

GARIBALDI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GARIBALDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero esprimere il mio compiacimento per l'affermazione del principio di valore assoluto della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere anche i reati ministeriali e perchè finalmente si avvia un concreto dibattito su tale questione. Mi auguro che questo sia l'avvio alla conclusione (almeno per il 25 per cento!), di una vicenda che sta diventando annosa, genera stasi, aspettative, frustrazioni e degenerazioni, ancorchè sia una vicenda di non trascurabile importanza politica e civile.

Vi è ragione di essere soddisfatti, anche se siamo solo all'inizio, specie se si pensa a come sono le cose adesso.

Allorché il 9 maggio dello scorso anno, in questa stessa Aula, venne accolta unanimemente la richiesta del Partito comunista della procedura di urgenza, nel manifestare per il Partito socialista italiano consenso ed

adesione, sottolineai l'esigenza di regolamentare in modo più vicino al popolo, alla giustizia di tutti il processo politico, in una sintesi efficace, che non fosse comunque una vittoria ideologica di chicchessia, ma un momento pratico di maggiore civiltà e quindi comprensibile a tutti.

Manifestai pure l'esigenza di modificare l'istituto dell'immunità parlamentare. Se ne stava occupando la Camera, almeno fino a qualche tempo fa. Ignoro a che punto sia adesso la questione. Mi auguro che anche questa non si sia arenata.

Manifestai altresì l'esigenza di definire il problema della responsabilità del magistrato per la frequenza con cui si riscontrano in molti magistrati sempre minor distacco e serenità dalla politica e soprattutto dai politici.

Come è stato ricordato, questo ramo del Parlamento è stato investito del problema alla fine del 1980 con tre disegni di legge, il cui proposito era quello di portare alla competenza del giudice ordinario, togliendola così alla Corte costituzionale, i reati commessi dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni, previa autorizzazione a procedere da parte della Camera di appartenenza, così limitando alla Corte costituzionale — e del resto ciò è previsto anche adesso — il giudizio per alto tradimento del Presidente della Repubblica, messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune.

Non è stato ricordato che l'esame in Commissione di quei testi si protrasse per oltre sette mesi e che il testo giunto in Aula — con il Governo del tempo favorevole alla riforma ma, come è logico e come avviene adesso, senza una posizione pregiudiziale — in un'Aula semivuota, come quella di oggi, dopo due verifiche negative del numero legale — non ci siamo ancora arrivati, e spero non ci si arrivi, perchè si vivrebbe la stessa esperienza della passata legislatura — venne rinviato in Commissione. Poi cadde la legislatura. Non penso che vi fosse un rapporto di causa-effetto tra questo rinvio e la caduta della legislatura!

Anche la cronaca riguardante il testo in esame è stata laboriosa e contrastata e tuttavia, anche per la tenace volontà del presi-

dente Bonifacio e il duttile senso giuridico del relatore Castelli, oggi stiamo per alleggerirci, in parte, di un non trascurabile peso politico. Dobbiamo augurarci di poter licenziare il testo con il massimo di consenso politico possibile.

In effetti, come si è visto, della necessità di adeguare formalmente e sostanzialmente la giustizia politica all'attuale momento politico tutti si sono dichiarati convinti.

La riforma impostata nel testo della Commissione solleva il Parlamento da attività istruttorie che non gli sono proprie, che inevitabilmente affronterebbe in modo parziale e inadeguato, e procede alla giurisdizionalizzazione del processo a carico dei ministri.

La procedura non è semplice e tuttavia, anche se può sembrare paradossale, è assai rapida, prevede l'assegnazione di tempi certi, pur salvaguardando sia formalmente che sostanzialmente i membri del Governo da possibili persecuzioni politiche nonchè da sanzioni penali per eventuali reati, tuttavia giustificati, nell'interesse della nazione.

Questa giurisdizionalizzazione è circondata da molte, a mio parere, opportune cautele anche politiche. Tali cautele politiche e quelle che fanno, per così dire, screzio con l'ordinamento, e che si sostanziano nella deroga al giudice territoriale, ai gradi di competenza e nel trasferimento di competenze di merito al giudice di legittimità, erano doverose atteso che dal nostro ordinamento giuridico, in cui è sancita costituzionalmente l'obbligatorietà dell'azione penale, è esclusa ogni valutazione di opportunità sulla instaurazione del processo, valutazione pure ammessa nei sistemi giuridici, in società che in fatto di civiltà reale non hanno certo nulla da invidiarci e nelle quali il pubblico ministero ha la facoltà e non l'obbligo di agire penalmente, previa considerazione dell'interesse pubblico.

Forse si potrebbe assegnare, così come del resto ci segnala l'Associazione nazionale magistrati, sezione della Corte di cassazione, tale giudizio ai tribunali distrettuali. Tuttavia non mi pare che questa sia una questione che possa o comunque debba creare pregiudizio per l'ulteriore provvedimento di approvazione. Forse si sarebbe potuto anche sal-

tare il momento di un'ulteriore deliberazione sulle risultanze istruttorie della Commissione. Si è argomentato che ciò potrebbe appesantire il lavoro del Senato e anche questa possibilità, a mio parere, non deve essere di pregiudizio, come anche la questione del quoziente di maggioranza, per un'archiviazione contro un'istruttoria formale, sempre che una forza politica o un Governo non vogliano avviare la costruzione del proprio suicidio politico.

Circa l'innovazione più clamorosa, quella per cui in questo momento si sta parlando, più precisamente quella che rende competente il Senato a deliberare e che il senatore Valitutti ha qualificato come una sorta di pre-corte di giustizia, non posso non riconoscere che con molto logiche e per me convincenti argomentazioni sia il senatore Benedetto che il senatore Maffioletti l'hanno validamente contestata e contrastata. Le loro tesi sono state sostanzialmente accolte nell'emendamento presentato dai senatori Bonifacio, Vassalli ed altri, cui ritengo di dover aderire.

Mi auguro che analoghe considerazioni possano svolgere i colleghi del Gruppo comunista, non fosse altro che per dare un minimo di futuro parlamentare al testo che mi auguro venga presto licenziato, per evitare che il lavoro sin qui svolto non si risolva in un puro esercizio verbale, sia pure ammantato di dignità dottrinale e politica. Mi si consenta, onorevoli colleghi: dottrina e politica hanno comunque poca dignità se non concorrono concretamente a migliorare la realtà!

DE CATALDO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE CATALDO. Signor Presidente, sono angosciato di dover dissentire dal contenuto dell'emendamento 1.4 che reca le firme dei senatori Bonifacio e Vassalli, due insigni giuristi ai quali sono molto affezionato e che onorano il Parlamento ed il paese. Laicamente, signor Presidente, devo dire però che non riesco a comprendere assolutamente la filosofia di questo emendamento; intendo la

filosofia giuridica, costituzionale, perchè l'opportunità (*rectius*: l'opportunismo) che può averlo dettato mi pare si possa agevolmente capire.

Devo dire al senatore Garibaldi con tutta sincerità che, nel momento in cui il Gruppo comunista rinuncerà al suo emendamento per aderire a quello presentato dai senatori Bonifacio, Vassalli ed altri, farà una questione di opportunità perchè, signor Presidente, se ha un senso l'emendamento 1.1 a firma del collega De Sabbata e di altri senatori, non ce l'ha l'emendamento 1.4. L'emendamento 1.1 si richiama ad un principio di cui abbiamo parlato a lungo ieri, quello contenuto nell'articolo 68 della Costituzione.

Abbiamo sostenuto, non soltanto io ma anche larga parte della dottrina, che i principi ispiratori dell'articolo 68 e dell'articolo 96 sono completamente diversi. Mentre quello dell'articolo 68 rappresenta la tutela del parlamentare secondo una antica tradizione ed una opportunità, anzi necessità, ancor oggi presente, l'articolo 96 risponde a logiche ed esigenze completamente diverse. È questa la ragione per la quale non ha un senso l'emendamento 1.4 così come non ha fondamento alcuno — me lo consenta, signor Presidente — la giustificazione fornita in relazione alla scelta della deliberazione della Camera di origine, proprio nel richiamo ai principi ispiratori dell'articolo 96. Infatti, mentre si capisce la ragione per la quale, in ordine alla autorizzazione a procedere, debba decidere la Camera di appartenenza del parlamentare nei confronti del quale l'autorizzazione è richiesta, se è vero come è vero che il problema della persecuzione ministeriale è diverso, non v'ha dubbio che, rispondendo ad un'esigenza di logica politica, il problema della decisione della Camera di appartenenza non esiste.

Ha perfettamente ragione il collega Jannelli quando richiama le ragioni sostanziali, i precedenti per i quali si è scelta la strada indicata dal testo originario della Commissione che ora si vuole stravolgere. Non sono assolutamente d'accordo con il senatore Gualtieri che dice che rappresenterebbe un'offesa all'altro ramo del Parlamento il fatto di non consentirgli di decidere su un

ministro che per avventura faccia parte di quel ramo del Parlamento: rappresenta un'offesa ritenere che l'altro ramo del Parlamento possa davvero fare una questione corporativa.

Abbiamo spiegato ieri a lungo le ragioni per le quali si è pensato alla scelta di una sola Camera e, in questo ambito, del Senato. Non c'è alcun riferimento — anche questo rappresenta una mistificazione — nè alla riforma istituzionale, nè al sistema bicamerale o monocamerale o bicamerale più o meno perfetto. Ce lo ha ricordato ieri il collega Murmura allorchè ha, in modo veramente pregevole, prodotto un *excursus* comparativo sulla legislazione esistente negli altri paesi.

Pertanto questi tentativi di risolvere in maniera unitaria il problema posto da alcuni Gruppi costituiscono il modo peggiore di procedere perchè probabilmente si potrà avere un voto a larghissima maggioranza su questo emendamento, ma il mancato rispetto della esegesi e dell'affermazione di certi principi elementari nella esplicazione dell'*iter* logico-giuridico che ha prodotto il risultato proposto dalla Commissione può avere veramente una portata notevole.

Ecco perchè, proprio nella libertà che rivendico di studioso e di legislatore e anche con l'angoscia di dover dissentire fermamente da due maestri del diritto, non posso assolutamente votare a favore di questo emendamento 1.4.

MAFFIOLETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, su questo problema si è sviluppato un dibattito assai interessante che ha animato anche delle riflessioni all'interno dei Gruppi parlamentari, segnatamente del Gruppo socialista, con una differenziazione di posizioni sempre utile, direi, in una materia in cui si devono fare scelte di questa portata e di rilevanza così decisiva. Tuttavia riteniamo che proprio per questo si debba far tesoro del dibattito e compiere uno sforzo di sintesi per arrivare a punti di incontro su valutazioni politiche e

di carattere sistematico che giovinco a ridurre ad unicità punti di differenziazione che sempre si possono manifestare ed aprire su problemi così difficili.

Con questo vorrei rivolgere un appello personale ai colleghi Jannelli e De Cataldo affinché riflettano proprio su questo spirito informatore che ci deve animare. Non si tratta di difendere un testo che è sempre il risultato di uno sforzo di sintesi, e, se volete, anche di un compromesso come è quello della Commissione perchè il Gruppo socialista in Commissione ha rinunciato ad alcuni suoi punti di vista sulla soluzione relativa ai procedimenti di accusa e così dovrebbe fare il Gruppo repubblicano che mantiene invece, mi pare, stando alle dichiarazioni del senatore Gualtieri, un punto di vista di riserva più globale.

Se non ci si mette invece su una strada coerente di assimilazione dei punti di vista, di sintesi e di equilibrio, non si arriva a comporre un testo che parte — dobbiamo ricordarlo — da ben sette diversi disegni di legge. Abbiamo registrato per anni questa difficoltà che appariva formale rispetto ad una resistenza politica a liquidare in effetti la Commissione inquirente come forma degenerata di giustizia politica. Il cammino era difficile anche per l'esistenza di sette proposte diverse, per cui arrivare ad un testo unificato è stato già una grande vittoria, una fatica nella quale noi comunisti abbiamo profuso molto impegno e nella quale ognuno ha dato un contributo anche con la rinuncia a punti di vista particolari. Questo vale anche per l'Aula e da qui deriva l'appello che ho rivolto nel rispetto dei punti di vista, tutti legittimi in una materia di questo genere.

Ho ascoltato con molta attenzione le argomentazioni del senatore De Cataldo, del senatore Jannelli, quelle del senatore Schietroma ieri, tutte legittime. Tuttavia qui vale un ragionamento di opportunità politica e sistematico nella scelta che facciamo e alla fine vale lo sforzo di arrivare a un punto di approdo che è più importante rispetto alle ragioni di principio perchè il principio dei principi che dobbiamo far vincere è quello di travolgere il sistema delle impunità e della



giustizia di maggioranza. Questo è il risultato cui dobbiamo arrivare in modo equilibrato e consenziente, con una convergenza più ampia possibile.

Pertanto, nella sostanza, vediamo accolto l'emendamento, nella formulazione adottata dal senatore Bonifacio, dal senatore Vassalli e dagli altri senatori, anche se rimane una diversità che, nella soluzione prospettata dai senatori Bonifacio e Vassalli, rimane impregiudicata; infatti sostituire la dizione «autorizzazione a procedere» con «deliberazione» lascia impregiudicata la questione di fondo, soprattutto dopo il ritiro dell'emendamento del senatore Schietroma, il quale intelligentemente ha colto il fatto che questo punto poteva costituire un ostacolo sul cammino della convergenza.

Non ci tiriamo indietro in questo sforzo; diciamo però che l'autorizzazione a procedere obbedisce di più alla logica della liquidazione di una giurisdizione che non deve più appartenere al Parlamento. In sostanza, permane una diversità e certo non nego che l'autorizzazione, per quanto riguarda i ministri, è cosa diversa dall'autorizzazione a procedere che riguarda tutti gli altri parlamentari o i parlamentari come tali, perchè, quando si tratta di autorizzare il procedimento penale a carico del parlamentare, si guarda esclusivamente al *fumus persecutionis* e quindi si valuta il merito proprio in quanto influisca sulla rilevanza dell'intento persecutorio. Qui invece si dovrebbe valutare la presenza o meno dell'antigiuridicità del fatto reato attribuito al ministro con una logica esterna al procedimento penale. In sostanza, si deve valutare se la prosecuzione del procedimento penale è ostacolata dalla sussistenza della ragione di Stato o di ragioni di sicurezza — di interesse preminente, se volete — dello Stato rispetto alla procedibilità penale. Si tratta quindi di una valutazione che si pone all'esterno del processo penale, in quanto si valutano gli elementi politici che conferiscono o meno antigiuridicità al fatto commesso.

Ora, non c'è dubbio che questa diversità fra le due autorizzazioni non segna però un confine netto rispetto alla deliberazione che

entra nel merito e che obbedisce di più alla logica della messa in stato di accusa che rende in qualche modo il Parlamento parte di un procedimento penale, creando quel sistema misto al quale abbiamo già accennato in modo critico, quell'intreccio tra fase politica e fase giurisdizionale, per cui ancora rimarrebbe uno spezzone di attività giurisdizionale nelle mani del Parlamento attraverso il sistema della messa in stato di accusa e della deliberazione che entra nella fase giurisdizionale, nella fase del processo.

Bisognerebbe invece evitare accuratamente questo pericolo di contaminazione, di intreccio e di commistione facendo una scelta più netta, nel senso che sia il Parlamento ad autorizzare o meno il magistrato a proseguire nell'azione penale, salvo che non ostino la ragione di Stato o le ragioni preminenti di interesse superiore dello Stato.

La formula adottata nel nostro emendamento si muove chiaramente su questo terreno. Però il testo proposto dai senatori Bonifacio, Vassalli e da altri senatori tiene conto di questa obiezione, non pregiudica la soluzione interpretativa, adotta la formula della deliberazione che non contrasta con una logica che poi va dedotta dall'insieme del meccanismo previsto dal disegno di legge. Tant'è vero che il senatore Bonifacio propone giustamente di aggiungere all'emendamento da loro presentato l'ultimo comma del nostro che recita: «Non si applicano il secondo ed il terzo comma dell'articolo 68». Rimane in tal modo chiaro che questa normativa assorbe la normale autorizzazione a procedere, per cui ovviamente la deliberazione comprende sia la rilevanza dell'eventuale intento persecutorio, sia la rilevanza della ragione di Stato e delle preminenti ragioni collettive che eventualmente ostacolano la configurazione di un fatto antigiuridico nell'imputazione al ministro.

Con questa logica e nell'intento di arrivare a un punto di intesa che faciliti il cammino di una legge così ostacolata, così piena di intralci e di difficoltà, ritiriamo il nostro emendamento, confluenso col nostro voto sull'emendamento 1.4, con la modifica indicata.

PRESIDENTE. Invito il relatore e il rappresentante del Governo a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

Ricordo che gli emendamenti 1.1 e 1.2 sono stati ritirati.

CASTELLI, *relatore*. Il dibattito di questa mattina, se mi è consentito dirlo, si è sviluppato per la massima parte attraverso interventi di dissociazione; dissociazione indubbiamente apprezzabile poichè non ottempera a propositi strumentali, come altre volte si è verificato, ma corrisponde ad una legittima, rispettabile impostazione di coscienza. In questo spirito ognuno ha manifestato le proprie tesi che meritano di essere considerate nella giusta luce da tutti e che, a mio avviso, hanno arricchito il dibattito su un articolo che ai superficiali sarebbe potuto apparire di *routine*, mentre si è rivelato, come sostanzialmente è, uno dei fondamentali della legge.

Per il relatore non può non essere motivo di rammarico, per quanto riguarda le dissociazioni, che un Gruppo abbia aprioristicamente distinto le proprie responsabilità in merito al varo della legge. Credo che la dichiarazione così recisa del capogruppo PRI non sia disgiunta dalla mancata partecipazione al dibattito nel quale si sono invece impegnati gli altri Gruppi e che ha determinato in molte forze politiche evoluzioni positive sino ad alcuni incontri. Mi auguro che, nel prosieguo della discussione degli altri articoli, vi sia una maggiore partecipazione del suo Gruppo, senatore Gualtieri; dopo ella potrà riconfermare il proprio dissenso attraverso l'astensione o il voto contrario, come è legittimo, ma conoscendo le motivazioni della normativa proposta. Per quanto attiene ad altri atteggiamenti di dissenso, mi trovo nella situazione anomala — che peraltro non merita critica, anzi penso sia motivo di soddisfazione — di essere stato preceduto da un presentatore di emendamento d'opposizione nella esortazione ai senatori De Cataldo e Jannelli a voler rivedere la posizione assunta. Senatore De Cataldo, ho seguito con apprezzamento ed ammirazione la logica giuridica con la quale ella sviluppava un ragionamento di assoluta consequenzialità; mi perdoni però se in quel momento non mi

è venuta alla mente una pagina giuridica, ma ho ricordato un brano letterario utile anche in una discussione di diritto: Goethe fa affermare ad un suo personaggio che ogni teoria è grigia, mentre l'albero della vita rinverdisce continuamente. Non è un'enunciazione romantica valida in altra sede, è un concetto che dovrebbe incontrare approvazioni anche in un dibattito giuridico: la perfezione dello schema astratto non garantisce il varo di una normativa applicabile al caso concreto. Probabilmente, senatore De Cataldo, se noi volessimo tenere conto delle sue impostazioni — ripeto, rigorosamente logiche — arriveremmo solo, come hanno compreso i presentatori degli emendamenti 1.1 e 1.2, a soluzioni coerenti in se stesse, ma che non avrebbero la possibilità di tradursi in testo legislativo operante. Ed allora non è opportunismo, ma senso della opportunità politica (le due cose sono radicalmente diverse) addivenire ad una soluzione, come quella indicata dall'emendamento Bonifacio, Vassalli ed altri, sulla quale esorto il Senato ad esprimere voto favorevole. Questo anche se il testo conserva un margine di ambiguità che in questo momento è inevitabile, perchè gli emendamenti del senatore De Sabbata ed altri e del senatore Schietroma pongono una questione, rispetto alla quale non siamo ancora preparati, proponendo soluzioni fra loro opposte. Oltretutto non è questa la sede nella quale si debba piazzare una ipotesi che non è ancora maturata fisiologicamente. Per questi motivi dichiaro parere favorevole solo all'emendamento 1.4.

Mi resta da precisare che l'emendamento Schietroma 1.3 esprime, in termini, a mio avviso, più apprezzabili dal punto di vista formale, le stesse proposte contenute nel testo della Commissione; poichè non è logico respingere miglioramenti, ritengo si possa sostituire la dizione della Commissione con quella dell'emendamento Schietroma ad una condizione, che prego il presentatore di considerare, perchè ad essa è subordinato il parere favorevole. Nel testo Schietroma si parla di «norme fondamentali del procedimento parlamentare». A mio avviso, le norme fondamentali riguardano il procedimento *sic et simpliciter*, per cui deve essere

tolta la parola «parlamentare». Il resto esprime in modo più adeguato rispetto alla elaborazione della Commissione quanto vogliamo definire. Se ella, senatore Schietroma, elimina la parola «parlamentare» dal suo emendamento, esprimo parere favorevole.

SCHIETROMA. Accolgo questo suggerimento del relatore che ritengo giustificato.

BAUSI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Confermando le dichiarazioni espresse nella replica a conclusione della discussione generale, mi rimetto all'Assemblea per ambedue gli emendamenti superstiti.

CASTELLI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASTELLI, *relatore*. Mi viene segnalato dal senatore Vassalli che è opportuno che io faccia una precisazione su un elemento che dallo stampato non risulta e che, nel momento in cui parlavo, non conoscevo.

Mi si dice che i senatori Bonifacio, Vassalli, Ruffino ed altri hanno fatto proprio, come terzo comma del loro emendamento, l'ultimo comma dell'emendamento comunista: «Non si applicano il secondo ed il terzo comma dell'articolo 68». Sono favorevole anche all'approvazione di questo comma.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione degli emendamenti.

BONIFACIO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BONIFACIO. Signor Presidente, sarò molto breve. Ringrazio innanzitutto i senatori De Sabbata e Maffioletti ed il senatore Schietroma per aver accolto l'invito a ritirare i loro emendamenti. Confermo che l'espressione «previa deliberazione della Camera» lascia impregiudicato il problema del

contenuto e del significato della deliberazione (ma non come un problema aperto all'interprete, bensì come un problema che va risolto in altro punto della legge).

Escludo che il riferimento alla non applicazione del secondo e del terzo comma dell'articolo 68 significhi che tra questa deliberazione e l'autorizzazione vi sia quasi una identità di area: è un problema che resta aperto, anzi vorrei dire che proprio se la deliberazione ha un contenuto, un significato diverso, a maggior ragione si spiega che positivamente si escluda la necessità della autorizzazione che ricade, per quanto riguarda i parlamentari, soprattutto su una tutela dell'Assemblea e della composizione dell'organo.

Fatte queste precisazioni, signor Presidente, dichiaro che voterò a favore dell'emendamento 1.3, come modificato dal senatore Schietroma a seguito dell'invito del relatore. Desidero poi, in conclusione, dire che la presentazione dell'emendamento 1.4 è un atto di umiltà. Ciascuno di noi, senatore De Cataldo, può immaginare un disegno di legge ottimale per risolvere problemi istituzionali. Ringrazio coloro che hanno difeso la scelta operata dalla Commissione, ma con umiltà ci dobbiamo tutti rendere conto che specialmente per una modifica costituzionale occorre realizzare una vasta convergenza. Il confronto serve proprio a questo; e se l'attribuzione non più solo al Senato ma alle due Camere, secondo i nuovi criteri, può favorire questa convergenza, ebbene, queste modifiche ben vengano.

Questo è il significato della firma che ho apposto a questo emendamento, non perchè io sia un dissociato rispetto alla Commissione e alla proposta che avevo avanzato in un primo momento alla stessa, ma perchè mi rendo conto della necessità che la normativa in discussione diventi legge della Repubblica, che sia modificata la Costituzione e che siano rimosse tutte quelle ragioni che determinano oggi un profondo difetto del sistema vigente.

GARIBALDI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GARIBALDI. Signor Presidente, mi limito a far presente che avrei voluto intervenire soltanto per sottolineare quanto già evidenziato dal senatore Vassalli.

JANNELLI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

JANNELLI. Signor Presidente, ho tentato di portare alcuni argomenti di riflessione all'attenzione dell'Assemblea, ma queste mie considerazioni sono cadute quasi nel vuoto, avendole raccolte soltanto il senatore De Cataldo. D'altra parte, avevo detto che, se la maggioranza del Senato si fosse orientata in modo diverso, non avrei avuto difficoltà a votare secondo l'orientamento espresso, appunto, dalla maggioranza o dalla quasi totalità dei componenti di questo ramo del Parlamento.

Infatti, senatore Maffioletti, qui non vi è alcuna intenzione di affossare il disegno di legge. Voglio che questo sia ben chiaro.

MAFFIOLETTI. La chiarezza non è mai troppa.

JANNELLI. Poichè avete ritirato il vostro emendamento, dimostrando con ciò disponibilità, e convergete sull'emendamento che è stato firmato per noi anche dal senatore Vassalli, con la sua autorità ed il suo prestigio, e poichè le mie argomentazioni non hanno incontrato il favore dell'Assemblea, mi adeguerò — ripeto — alle decisioni che la maggioranza ha stabilito di adottare.

SCHIETROMA. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* SCHIETROMA. Signor Presidente, poichè, come dicevo, sono stato citato dal senatore Maffioletti, che ringrazio, affinché non vi siano dubbi sul mio atteggiamento, vorrei fare alcune precisazioni.

È vero che nel mio intervento ho detto — peraltro usando il condizionale — che

sarebbe da condividere anzitutto la scelta del Senato come organo abilitato a promuovere l'accusa contro i ministri — e mantengo questa opinione poichè a me pare che sia giusta — tuttavia è anche vero che tale opinione va confrontata in Assemblea; soprattutto in sede di discussione generale si deve tenere conto di quanto avviene in Assemblea.

Peraltro siamo agli inizi di un *iter* parlamentare che è abbastanza lungo rispetto agli altri, come è previsto dalla Costituzione.

Anche per le illazioni che possono essere fatte — basti pensare a come lo stesso senatore Gualtieri avesse interpretato l'intervento del senatore Jannelli — non mi pare che in questa sede, essendo venuta fuori la questione, il Senato possa fare la parte del *Cicero pro domo sua*. Dica la Camera se ritiene che possa essere anticipata su questo punto una riforma, da tutti auspicata, dopo di che, se la Camera invece non lo ritiene, credo che sia del tutto corretta la soluzione che intende dare alla questione l'emendamento 1.4, sul quale pertanto esprimo voto favorevole.

DE CATALDO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Prima di darle la parola, senatore De Cataldo, vorrei ricordarle che, ai sensi del secondo comma dell'articolo 109 del Regolamento, un solo senatore per ciascun Gruppo parlamentare può, prima di ogni votazione, fare una dichiarazione di voto a nome del Gruppo di appartenenza, per non più di quindici minuti. Uguale facoltà è riconosciuta ai senatori che intendano dissociarsi dalle posizioni assunte dal loro Gruppo.

Ha facoltà di parlare, senatore De Cataldo.

DE CATALDO. Signor Presidente, avevo preannunciato il mio voto contrario, ma dopo gli interventi dei senatori Maffioletti e Bonifacio mi sono convinto — credo a torto — che il mio voto contrario in questa circostanza sarebbe un atto di superbia, che quindi non posso e non devo fare, per lo meno in questa occasione. Quindi, augurandomi che il lungo *iter* del disegno di legge oggi al nostro esame valga a modificare il

voto che stiamo per dare in questo momento, voterò a favore dell'emendamento.

BIGLIA. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGLIA. Signor Presidente, non ripeterò le argomentazioni svolte in precedenza, ma mi limito a dichiarare il voto contrario sull'emendamento 1.4 per due sostanziali ragioni.

La prima ragione concerne il fatto che si è introdotta la parola «deliberazione», come è stato precisato dai presentatori e anche ripetuto dal relatore, senatore Castelli, proprio per lasciare impregiudicato il problema. Si vuol seguire questa linea di condotta, secondo la quale pur di votare oggi questo articolo che contiene il principio di deferire all'autorità giudiziaria ordinaria il procedimento per reati ministeriali, e quindi certamente un principio importante, si introduce in questo articolo una parola dal significato ancora deliberatamente, dichiaratamente equivoco, dal significato che non pregiudica nulla e che quindi riceverà un contenuto dagli articoli che seguiranno e che approveremo in seguito.

A mio modo di vedere — e qui vorrei richiamare le argomentazioni svolte nel suo primo intervento dal senatore Jannelli, un intervento molto lucido e molto coerente — pur di votare oggi un articolo lo si approva con una parola dal significato equivoco, mentre sarebbe stato preferibile rinviare di qualche giorno la discussione dell'articolo 1, quando si fosse raggiunto un accordo anche sugli altri articoli.

Che senso ha votare questo articolo se poi la normativa al nostro esame non potrà andare avanti perchè non si riuscirà a dare concordemente un contenuto alla parola «deliberazione», se cioè non si riuscirà a sciogliere il nodo tra «deliberazione-autorizzazione a procedere» o «deliberazione» che contenga un qualche elemento in più, oppure la «autorizzazione a procedere» come la intendiamo noi, soltanto a difesa di intenti

persecutori, o «autorizzazione a procedere» che consenta quella discriminante innominata che si vuole ravvisare a favore dei ministri (e non si capisce perchè non anche per i sottosegretari e per gli alti gradi della pubblica amministrazione)? Questa è la prima ragione del nostro voto contrario.

La seconda ragione è che, dopo aver enunciato quella apprezzabile affermazione di principio che tutti condividiamo — ma a questo punto sarebbe andare contro la opinione pubblica il non condividerla — cioè il deferimento all'autorità giudiziaria ordinaria della competenza a procedere, resta all'articolo 1 un comma dove si precisa che «con legge costituzionale» verranno individuati gli organi eccetera. Con ciò si afferma il principio della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, però riteniamo di dover ravvisare delle competenze speciali o particolari.

Questo secondo comma avrebbe potuto essere rimandato alla trattazione degli articoli seguenti, a quando avremo finalmente stabilito qual è il principio che prevarrà. Affermarlo in questo momento significa dire già qualcosa di positivo e di migliorativo rispetto al testo che ci è pervenuto dalla Commissione, perchè si afferma che all'interno dell'autorità giudiziaria ordinaria vengono ravvisati gli organi e quindi non ne vengono costituiti di appositi, come sarebbe avvenuto per la sezione istruttoria prevista dal testo approvato dalla Commissione. Ma il solo ammettere, in questo primo articolo, che debbono essere individuati gli organi significa proprio contraddire il principio della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Quindi, anche per questo secondo motivo oltre che per le ragioni esposte negli interventi precedenti, il Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale voterà contro questo emendamento 1.4 e contro l'articolo 1.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.4, presentato dal senatore Bonifacio e da altri senatori, nel testo modificato dai proponenti.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 1.3, presentato dal senatore Schietroma, con la modifica indicata dal relatore.

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 1 nel testo emendato.

**È approvato.**

Passiamo all'esame degli articoli successivi:

**Art. 2.**

1. All'articolo 134, ultimo comma, della Costituzione, sono soppresse le parole «ed i Ministri».

2. All'articolo 135, settimo comma, della Costituzione, sono soppresse le parole «e contro i Ministri».

**È approvato.**

**Art. 3.**

L'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, è sostituito dal seguente:

«Art. 12. - Le deliberazioni sulla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica sono assunte dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione parlamentare.

La Commissione è composta da ventuno parlamentari. Il Presidente è nominato dai Presidenti delle Camere; gli altri componenti appartengono in parti uguali a ciascuna delle Camere dalle quali sono eletti con deliberazione adottata in conformità dei propri regolamenti».

Su questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

*Sostituire il secondo capoverso con il seguente:*

«La Commissione è composta da dieci senatori e da dieci deputati, eletti rispettiva-

mente da ciascuna delle due Camere ogni volta che si rinnova, e da un presidente designato tra i membri del Parlamento dai Presidenti delle Camere stesse».

3.1

SCHIETROMA

Invito il presentatore ad illustrarlo.

SCHIETROMA. Si tratta di un emendamento a carattere formale. Lo mantengo soltanto se il relatore lo accetta, altrimenti lo ritiro.

PRESIDENTE. Invito il relatore e il rappresentante del Governo a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

CASTELLI, *relatore*. Essendo l'emendamento di natura esclusivamente formale, appare sotto questo profilo apprezzabile e quindi esorto il Senato ad accoglierlo.

BAUSI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il Governo si rimette all'Assemblea.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 3.1, presentato dal senatore Schietroma.

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 3 nel testo emendato.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo aggiuntivo proposto con il seguente emendamento:

*Dopo l'articolo 3, inserire il seguente:*

Art. ...

«1. Nel primo comma dell'articolo 13 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, sono soppresse le parole: "il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri".

2. L'articolo 14 e il secondo comma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 sono abrogati.».

3.0.1

SCHIETROMA

Invito il presentatore ad illustrarlo.

\* SCHIETROMA. Anche questo emendamento ha lo scopo di fornire al Senato un suggerimento. Come ho detto ieri, la riforma dell'accusa parlamentare separa i due provvedimenti penali, quello per i ministri e quello per il Presidente della Repubblica, per il quale solo sopravvive la competenza della Corte costituzionale. Quindi bisogna togliere dalla legge costituzionale ogni riferimento al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri.

Mi rendo conto però che propongo di fare ciò in modo troppo vistoso. Forse è più opportuno — e sono senz'altro disposto a farlo — ritirare questo emendamento con il suggerimento al relatore di proporre nella sede più appropriata, ossia all'articolo 14, di inserire un comma con il quale si dica che nella legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, è soppresso ogni riferimento al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri ed è abrogata ogni disposizione relativa agli stessi. Mi sembra più corretto e meno vistoso, ma adempie la funzione, che io ritengo sostanziale, di espungere dalla legge costituzionale, che ormai fa riferimento alla Costituzione solamente per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, ogni riferimento al Presidente del Consiglio ed ai ministri.

CASTELLI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASTELLI, *relatore*. Il senatore Schietroma ha preceduto l'invito che volevo rivolgergli a ritirare l'emendamento in questione perchè se ne possa discutere quando affronteremo l'esame dell'articolo 14.

Giacchè ho la parola, per guadagnare tempo nello svolgimento della seduta, mi permetterei di farle presente, signor Presidente, oltre alla valutazione dell'ora tarda, che a questo punto è stato esaurito l'esame degli articoli sui quali, con faticoso sforzo, si erano raggiunte intese. Si appalesa quindi l'opportunità, che la prego valutare, di rinviare la trattazione dei successivi articoli ad altra seduta, prendendo atto che con il ritiro dell'emendamento 3.0.1 la discussione relativa all'articolo 3 si conclude.

PRESIDENTE. Poichè non vi sono osservazioni, la richiesta avanzata dal senatore Castelli è accolta.

Rinvio pertanto il seguito della discussione ad altra seduta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 12,25*).

Dott FRANCESCO CASABIANCA

Consigliere preposto alla direzione del  
Servizio dei resoconti parlamentari