

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

76° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 13 DICEMBRE 1996

INDICE

Commissioni riunite

1^a (Affari costituzionali) e 2^a (Giustizia) *Pag.* 3

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE**1^a (Affari costituzionali)****2^a (Giustizia)**

VENERDÌ 13 DICEMBRE 1996

1^a Seduta

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione
ZECCHINO

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Ayala.

La seduta inizia alle ore 15,20.

IN SEDE REFERENTE

(1842) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 555, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, approvato dalla Camera dei deputati
(Esame e rinvio)

Il presidente ZECCHINO introduce l'esame e dà la parola al relatore per la Commissione affari costituzionali, Villone.

Il relatore VILLONE ricorda che il decreto-legge fu esaminato dal Senato in una delle precedenti edizioni, nel corso della XII Legislatura: successivamente, in sede di reiterazione, il Governo fece proprie le modifiche approvate dal Senato, mentre la Camera dei deputati ha introdotto da ultimo ulteriori modificazioni, con particolare riguardo agli articoli 2 e 5. In tali articoli si concentrano gli aspetti più critici del provvedimento, prevedendosi, nel primo di essi, l'indicazione di atti parlamentari tipici, sottoposti automaticamente alla tutela dell'articolo 68, primo comma della Costituzione, con un complesso meccanismo procedurale per i casi controversi, che demanda alla Camera di appartenenza la qualificazione dell'atto o del comportamento quale espressione della funzione parlamentare. Le modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento, in particolare nell'articolo 2, comma 1, estendono ulteriormente l'enumerazione degli atti riconducibili alla funzione parlamentare, comprendendovi attività svolte fuori del Parlamento. Egli ricorda un'obiezione di principio circa la legittimità delle precisazioni normative appena richiamate, anche per

la difficoltà di qualificare in concreto il collegamento con la funzione parlamentare.

Una ulteriore questione di particolare rilievo critico viene evocata dalle disposizioni contenute nell'articolo 5, soprattutto dopo le modifiche approvate dalla Camera dei deputati, in particolare per il caso di intercettazioni su utenze telefoniche di terzi, che consentano di apprendere il contenuto delle comunicazioni personali alle quali prendono parte i deputati e i senatori. Al riguardo, in astratto vi è l'alternativa tra una riduzione della garanzia assicurata dall'articolo 68 per la riservatezza delle comunicazioni personali dei parlamentari, a vantaggio di altri beni tutelati dall'ordinamento, e l'estensione della predetta garanzia anche al caso, non esplicitamente previsto dalla normativa costituzionale, della comunicazione appresa attraverso il controllo di soggetti estranei al Parlamento. Egli non considera di particolare rilievo problematico, invece, la parte del decreto-legge relativa alla mancata previsione del conflitto di attribuzione, che poteva essere ritenuta superflua. Osserva, quindi, che in caso di mancata conversione del decreto-legge, da lui ritenuta probabile ove il Senato si risolva a modificare il testo trasmesso dalla Camera dei deputati, le conseguenze non sarebbero a suo avviso particolarmente dannose. Occorre infatti riflettere, in primo luogo, sulla stessa opportunità del ricorso al decreto-legge nella materia in questione, rammentando che le prescrizioni dell'articolo 68 della Costituzione, direttamente applicabili, esprimono pienamente la loro funzione di garanzia, senza che questa possa essere estesa o ridotta da norme di rango subordinato.

Il relatore Villone, pertanto, preferisce ripristinare il testo a suo tempo approvato dal Senato, anche a costo di mettere a repentaglio la conversione in legge del decreto, in assenza della quale si potrebbe comunque provvedere con lo strumento legislativo ordinario.

Il senatore FOLLIERI, relatore per la Commissione giustizia, concorda sulla rilevanza prevalente delle disposizioni contenute negli articoli 2 e 5 e rammenta che l'obiettivo fondamentale del decreto è di conferire attuazione all'articolo 68, allo scopo esclusivo di renderne espliciti nell'ordinamento alcuni aspetti applicativi. Il principio ispiratore di tali misure è da riferire alla tutela della funzione parlamentare, anche fuori delle Camere, come si evince dalle indicazioni specifiche contenute nell'articolo 2 comma 1, integrate da un'apposita norma di chiusura e da disposizioni di natura procedimentale, che ne regolano gli aspetti dinamici. A tale ultimo riguardo, egli si sofferma in particolare sul contenuto dei commi 4, 5, 6, 7 e 8 dello stesso articolo 2.

Quanto all'articolo 3, si tratta di una proiezione nella normativa ordinaria delle corrispondenti prescrizioni contenute nell'articolo 68, commi secondo e terzo.

In ordine all'articolo 5, egli dichiara di condividerne il contenuto, precisando i due possibili casi risolutivi dell'intercettazione riferita a terzi che coinvolge la comunicazione personale di un parlamentare: essi si realizzano rispettivamente nella distruzione del materiale irrilevante ai fini processuali o nella richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza.

Conclusivamente, il relatore Follieri ritiene condivisibile il contenuto del provvedimento in esame, nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati, che a suo avviso risulta conforme all'articolo 68 della Costituzione, per quanto riguarda la tutela della libertà dei parlamentari: egli è dunque favorevole alla conversione in legge del decreto-legge, senza ulteriori modifiche.

Sull'ordine dei lavori prende quindi la parola il senatore CIRAMI, che considera opportuno valutare, in via preliminare, la prospettiva del relatore Villone, circa l'eventualità di una mancata conversione in legge.

Il relatore per la 1^a Commissione VILLONE precisa che tale eventualità non può essere considerata come una sua proposta, ma solo come un esito procedurale che egli ritiene probabile in ragione della rilevanza critica del provvedimento e degli aspetti tuttora controversi di esso.

Il presidente ZECCHINO si pronuncia per una trattazione tempestiva, in modo da perseguire la conversione in legge del decreto-legge, con o senza ulteriori modifiche.

Si apre la discussione generale.

Il senatore BERTONI considera illegittimo un intervento normativo, in particolare con provvedimento d'urgenza, nella materia dell'articolo 68, primo comma della Costituzione: in tal modo, infatti, viene a suo avviso in sostanza ripristinato l'istituto dell'autorizzazione a procedere, dissimulato sotto la forma delle disposizioni di attuazione. Ricorda che la stessa Corte costituzionale ha precisato la distinzione tra l'area di applicazione dell'articolo 68, primo comma, e l'istituto dell'autorizzazione a procedere, che non può esservi arbitrariamente sovrapposto. Vi è infatti, tra i due casi, una differenza ontologica che non ammette la disciplina di ipotesi riconducibili all'immunità per le opinioni e i voti, configurata alla stregua di fattispecie nelle quali è inopinatamente riesumata l'autorizzazione a procedere. Tutte le disposizioni strumentali a tale artificiosa ricostruzione, come gli effetti sospensivi sul procedimento giurisdizionale, l'obbligo di trasmissione degli atti alla Camera di appartenenza, la minuziosa disciplina dei rapporti tra autorità procedente e organo parlamentare, sono indici concordi per confermare una qualificazione erronea, derivante da una prospettiva viziata, che lo induce a una radicale contrarietà verso il decreto-legge.

L'articolo 2 del provvedimento, in particolare, sia per effetto delle modifiche approvate a suo tempo dal Senato sia, e a maggior ragione, dopo le ulteriori modifiche apportate dalla Camera dei deputati, si spinge sino a qualificare gli atti parlamentari tipici, con una clausola di chiusura di ampiezza indefinita, estendendo impropriamente l'ambito di applicazione dell'articolo 68, primo comma, senza limitarsi a indicazioni interpretative, che non sarebbero comunque legittime, ma con la pretesa di integrarne i contenuti. Si tratta, peraltro, di una casistica incompleta, come si può desumere dalla lettura dei Regolamenti parlamentari,

che si riferiscono anche ad altre forme espressive, esplicitamente disciplinate anche riguardo al luogo di manifestazione e non considerate nelle disposizioni in esame. Ricorda poi che l'articolo 68, primo comma, nell'epoca antecedente la riforma del 1993 fu applicato molto raramente, ricorrendosi il più delle volte, impropriamente, al diniego dell'autorizzazione a procedere anche per casi evidenti di immunità: rammenta in particolare un episodio di rottura di tale indirizzo, ad opera di un giudice di merito, che conferma ancora oggi l'opportunità di demandare la soluzione dei casi controversi alla prassi applicativa, piuttosto che a illegittime sovrapposizioni normative.

Dopo aver ribadito la sua opposizione al decreto-legge, su richiesta del senatore Pellegrino precisa che, a suo parere, la soluzione dei casi controversi dovrebbe essere rimessa alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione.

Il senatore CALLEGARO difende invece il testo in esame e manifesta adesione alla formulazione dell'articolo 2 in discussione, specie in considerazione del fatto che è preferibile alla dizione originaria del decreto («attività connesse pur se svolte fuori del Parlamento») l'altra, quale introdotta dalla Camera dei deputati, «attività ... collegata ..., espletata anche fuori del Parlamento».

Pur riconoscendo che si tratta di testo perfettibile, ne auspica l'approvazione senza modificazioni.

Il senatore BESOSTRI esordisce ponendo il quesito dell'opportunità, o meno, di un atto di legislazione primaria in questa materia. Dichiarata poi di condividere largamente le riflessioni del senatore Bertoni e contesta la volontà di degradare un diritto assoluto, quale è l'insindacabilità delle opinioni, attraverso un procedimento a natura autorizzativa. Sottolinea altresì che l'esercizio delle funzioni parlamentari non può essere vincolato al luogo materiale dove si espletano tali funzioni. Da ultimo, contesta, all'interno dell'articolo 5 ed a proposito delle intercettazioni telefoniche, il mancato distinguo fra i dialoghi nei quali uno dei soggetti è un parlamentare e i dialoghi di non parlamentari nei quali è meramente menzionato un deputato o un senatore.

Il senatore GRECO, intervenendo a nome del Gruppo Forza Italia, reputa essere il decreto sostanzialmente condivisibile, anche se auspica qualche ritocco migliorativo rispetto al testo licenziato dalla Camera dei deputati. Nota con soddisfazione che il Governo, redigendo il decreto, ha recepito gli sforzi ermeneutici operati dalle Giunte per le autorizzazioni a procedere della Camera dei deputati e del Senato.

Il senatore FASSONE prende spunto dalla configurazione attuale dell'articolo 68 della Costituzione, che prevede al comma 1 l'insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi nell'esecuzione delle funzioni dai parlamentari, mentre il comma 2 - che subordinava l'avvio del procedimento penale alla previa autorizzazione della Camera d'appartenenza - ha abrogato l'istituto dell'immunità dei processi penali, collocando quindi i parlamentari in posizione di piena eguaglianza con gli altri cittadini, anche se la nuova formulazione mantiene l'istituto della immunità

dagli arresti e dalle perquisizioni. Ciò doverosamente premesso, reputa essere i decreti-legge in materia più volte reiterati dal 1993 esposti al sospetto di illegittimità, al pari di quello attualmente in esame. In particolare si sofferma con toni critici sull'articolo 2 del medesimo decreto, specie sul comma 5 come modificato dalla Camera dei deputati. Preferisce poi non indugiare tanto sul rapporto da costruire fra atti irripetibili ed atti urgenti, bensì sulla prospettata normativa relativa alle intercettazioni telefoniche: approfondisce quindi il problema della distruzione di esse alla luce della evidente violazione del diritto costituzionale alla difesa e degli effetti della soppressione di un elemento di prova. Conclude ribadendo la sua contrarietà al testo in esame anche con riferimento alla carente disciplina di silenzio di cui all'articolo 5, comma 4.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

