

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

437^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 21 MAGGIO 1982

Presidenza del vice presidente FERRALASCO,
indi del vice presidente VALORI

INDICE

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA E DI STUDIO SULLE COMMESSE DI ARMI E MEZZI AD USO MILITARE E SUGLI APPROVVIGIONAMENTI

Composizione e convocazione . . . Pag. 22949

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL PARERE AL GOVERNO SULLE NORME DELEGATE RELATIVE ALLA RIFORMA TRIBUTARIA

Variazioni nella composizione 22949

COMMISSIONI PERMANENTI

Variazioni nella composizione 22949

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 22950

Seguito della discussione in prima deliberazione dei disegni di legge costituzionale nn. 31 e 1272 e del disegno di legge n. 1281:

« Modifica dell'articolo 96 della Costituzione e degli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 » (31), d'iniziativa del senatore Martinazzoli e di altri senatori;

« Modificazioni degli articoli 90, 96 e 135 della Costituzione e nuove norme sui procedimenti e sui giudizi d'accusa costituzionali » (1272), d'iniziativa del senatore Gualtieri e di altri senatori;

« Nuove norme sui procedimenti d'accusa » (1281), d'iniziativa dei senatori Malagodi e Fassino:

LA RUSSA Vincenzo (DC) Pag. 22965

MAFFIOLETTI (PCI) 22960

* STANZANI GHEDINI (Misto-PR) 22950

GOVERNO

Richiesta di parere per nomine in enti pubblici 22950

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio 22968, 22970

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI

MARTEDÌ 25 MAGGIO 1982 22971

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

Presidenza del vice presidente FERRALASCO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

BERTONE, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 18 maggio.

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

Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative alla riforma tributaria, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Il senatore Scevarolli è stato chiamato a far parte della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative alla riforma tributaria, di cui alla legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione del senatore Landolfi.

Commissioni permanenti, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Su designazione del Gruppo democratico cristiano, sono state apportate le seguenti variazioni alla composizione delle Commissioni permanenti:

9ª Commissione permanente: il senatore Macario entra a farne parte; il senatore Foschi cessa di appartenervi;

10ª Commissione permanente: il senatore Foschi entra a farne parte; il senatore Macario cessa di appartenervi.

Su designazione del Gruppo del Partito socialista italiano, sono state apportate le

seguenti variazioni alla composizione delle Commissioni permanenti:

5ª Commissione permanente: il senatore Spinelli entra a farne parte ed è sostituito, in quanto membro del Governo, dal senatore Barsacchi; il senatore Ferralasco cessa di appartenervi;

6ª Commissione permanente: il senatore Landolfi cessa di appartenervi;

9ª Commissione permanente: il senatore Fabbri, già sostituito, in quanto membro del Governo, dal senatore Scevarolli, è sostituito dal senatore Della Briotta;

11ª Commissione permanente: il senatore Ferralasco entra a farne parte; il senatore Spinelli, già sostituito dal senatore Della Briotta, cessa di appartenervi;

12ª Commissione permanente: il senatore Landolfi entra a farne parte.

Commissione parlamentare d'inchiesta e di studio sulle commesse di armi e mezzi ad uso militare e sugli approvvigionamenti, composizione e convocazione

PRESIDENTE. I senatori Amadeo, Ariosto, Boldrini, Bombardieri, Cengarle, Fallucchi, Finestra, Fontanari, Gatti, Lai, La Valle, Maravalle, Margotto, Milani Armellino, Oriana, Pinna, Salerno, Signori, Tolo-melli e Venturi sono stati chiamati a far parte della Commissione parlamentare di inchiesta e di studio sulle commesse di armi e mezzi ad uso militare e sugli approvvigionamenti di cui alla legge 29 aprile 1982, n. 196.

La suddetta Commissione parlamentare è convocata per giovedì 27 maggio 1982, alle

ore 15,30, in una sala del Palazzo della Sapienza, per procedere alla propria costituzione.

Disegni di legge, annuncio di presentazione

P R E S I D E N T E. Sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

dal Ministro della marina mercantile:

« Provvidenze a favore della riparazione navale » (1904);

« Provvidenze in favore dell'industria cantieristica navale » (1905);

« Modifiche ed integrazioni della legge 5 maggio 1976, n. 259, recante provvidenze per lo sviluppo della ricerca applicata nel settore della costruzione e della propulsione navale » (1906);

« Provvidenze per la demolizione del naviglio abbinata alla costruzione di nuove unità » (1907);

dal Ministro della pubblica istruzione:

« Riordinamento della Stazione zoologica " Antonio Dohrn " di Napoli » (1908).

È stato inoltre presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

BONIVER, BARSACCHI, MARAVALLE, LEPRE, VIGNOLA, LANDOLFI e JANNELLI. — « Modifiche alla legge 1° dicembre 1970, n. 898, che disciplina i casi di scioglimento del matrimonio » (1909).

Governo, richieste di parere per nomine in enti pubblici

P R E S I D E N T E. Il Ministro della marina mercantile ha inviato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del Gr. Uff. Franco Cecchetti a Presidente dell'Azienda dei mezzi meccanici e dei magazzini del porto di Livorno.

Tale richiesta, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, è stata deferita alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni).

Seguito della discussione in prima deliberazione dei disegni di legge costituzionale nn. 31 e 1272 e del disegno di legge n. 1281:

« **Modifica dell'articolo 96 della Costituzione e degli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1** » (31), di iniziativa del senatore Martinazzoli e di altri senatori;

« **Modificazioni degli articoli 90, 96 e 135 della Costituzione e nuove norme sui procedimenti e sui giudizi d'accusa costituzionali** » (1272), d'iniziativa del senatore Gualtieri e di altri senatori;

« **Nuove norme sui procedimenti d'accusa** » (1281), d'iniziativa dei senatori Malagodi e Fassino

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione in prima deliberazione dei disegni di legge costituzionale: « **Modifica dell'articolo 96 della Costituzione e degli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1** », di iniziativa del senatore Martinazzoli e di altri senatori e « **Modificazioni degli articoli 90, 96 e 135 della Costituzione e nuove norme sui procedimenti e sui giudizi d'accusa costituzionali** », di iniziativa del senatore Gualtieri e di altri senatori e del disegno di legge: « **Nuove norme sui procedimenti d'accusa** », di iniziativa dei senatori Malagodi e Fassino.

È iscritto a parlare il senatore Stanzani Ghedini. Ne ha facoltà.

* **S T A N Z A N I G H E D I N I.** Signor Presidente, ringrazio lei, il ministro Schietroma, il relatore Bonifacio, i colleghi Maffioletti, Tropeano, Ossicini, che onorano con la loro presenza le osservazioni che farò in merito al progetto di legge in discussione.

Certo non pensavo che stamane l'Aula del Senato sarebbe stata affollata, però non posso fare a meno di sottolineare le osservazioni fatte dal presidente Fanfani ieri, in occa-

sione della riunione dei Presidenti dei Gruppi, cioè se la situazione non richiedesse in definitiva un ripensamento e una ripresa in considerazione di questa proposta di legge da parte della Commissione; nonostante i problemi che questa ipotesi pone, devo dire che ha un fondamento. Infatti almeno questa discussione avviene in uno stato di incertezza e di impreparazione che inevitabilmente determina condizioni di disinteresse. Debbo dire, d'altra parte, che ieri sera non c'erano molte più persone di questa mattina e che la discussione ha costituito per me uno dei momenti più piacevoli di questi tre anni di mia permanenza in Senato, non solo per il modo con cui le cose sono state dette, ma per l'atmosfera che ieri sera si era determinata tra le cinque o sei persone che erano presenti. Vi era effettivamente un dialogo, vi era effettivamente, almeno questa è stata la mia sensazione, il tentativo, da parte di uomini pienamente responsabili e pienamente investiti della loro funzione, di comunicare l'uno con l'altro alla ricerca di una soluzione su un problema che indubbiamente è delicato e di non poco conto: l'Inquirente.

Le cose che ieri sera ho ascoltato sono state in gran parte trattate con una puntualità, con una profondità e con una competenza che non nascondo determinano in me un certo imbarazzo perchè indubbiamente non ho quelle conoscenze, quelle basi che sarebbero necessarie per affrontare un tema di questo genere. Comunque farò alcune osservazioni e sono spinto a intervenire non solo dall'obbligo che ho nei confronti dei miei compagni e nei confronti degli elettori che qui mi hanno mandato, ma anche perchè sento un obbligo del tutto personale di portare qui in Aula quel tanto di contributo che può derivare da tre anni di esperienza nella Commissione inquirente. Si tratta della esperienza più avvilente e più stressante che abbia mai compiuto nella mia esistenza.

Quindi cercherò di essere breve, lucido e chiaro, ma non so se questo mi sarà possibile e cercherò nella seconda parte del mio intervento di trarre alcune conclusioni da questa mia esperienza. Però è inevitabile che

nell'iniziare queste mie osservazioni parta da una posizione teorica che mi appartiene.

Questo provvedimento nasce da un insieme di circostanze e di concomitanze che noi tutti conosciamo, ma nasce all'insegna della battaglia per la moralizzazione. Non posso fare a meno di ricordare che faccio parte di una forza politica che iniziò questa battaglia quando le altre forze politiche non sembravano così attente e così preoccupate del fatto che intorno alla giustizia politica si giocasse gran parte del credito della nostra democrazia.

Ieri sera il collega Martinazzoli ricordava che la proposta di *referendum* promossa dai radicali fu, a suo avviso, una proposta incauta. Credo che in effetti proprio le cose dette e ricordate dal senatore Martinazzoli con tanta passione siano la dimostrazione più evidente che il problema esisteva e che quella iniziativa radicale non fu certamente una iniziativa avventata. Avventato, maldestro è stato il modo in cui le forze politiche hanno reagito a quella iniziativa, come ricordava in una interruzione, ieri sera, il senatore Martinazzoli. In questi giorni stiamo vivendo una situazione analoga.

Martinazzoli diceva che il modo con cui le forze politiche e il Parlamento reagiscono all'iniziativa radicale del *referendum* per l'abolizione dell'Inquirente è un modo affrettato, un modo maldestro e pericoloso di risolvere il problema, spinti solo dall'obiettivo di evitare il *referendum*.

Oggi sta avvenendo la stessa cosa per quanto riguarda il problema delle liquidazioni: al fine di evitare un *referendum*, non promosso questa volta dai radicali, verrà varato in Parlamento un provvedimento che darà occasione e adito ai parlamentari nei prossimi anni di ricordare come la legge che ne verrà fuori sia stata una legge malfatta, dannosa perchè spinta e dettata unicamente dal desiderio di evitare il *referendum*.

Noi partiamo dal presupposto che, se si vuole veramente fare un'opera morale, bisogna affrontare il problema alla radice; in definitiva, il problema della giustizia politica nei confronti dei reati ministeriali non può essere, a nostro avviso, disgiunto dal problema delle cosiddette immunità parlamen-

tari. Se effettivamente un'opera di moralizzazione si deve fare, il problema va affrontato nella sua complessità. In effetti noi dovremmo essere talmente convinti di noi stessi e della forza della nostra democrazia, della nostra Repubblica, da eliminare quelle salvaguardie che la Costituzione assegna — e poi vedremo con quali sostanziali differenze — sia ai ministri, sia ai membri del Governo che ai membri del Parlamento; riferendomi all'articolo 96, non mi rifaccio alle indicazioni contenute nel primo comma ma a quelle contenute nel secondo e nel terzo comma.

Ieri ho sentito esprimere dal compagno, dal collega Benedetti, con un linguaggio puntuale e preciso, enunciazioni e chiarimenti; io veramente lo invidio per questa sua capacità di lucidità, di puntualità e semplicità di linguaggio. Il collega Benedetti metteva bene in evidenza la differenza sostanziale tra quanto è affermato nel primo comma dell'articolo 96 e quanto contenuto nel secondo e nel terzo comma. Non vi è dubbio che l'immunità vera, quella che io ritengo debba essere accettabile e sacrosanta, è la salvaguardia totale del parlamentare nell'esercizio della sua funzione. Non vi è dubbio però che l'esercizio della funzione del parlamentare è tale che di per sé l'ipotesi di un reato non è facilmente configurabile, quindi il collega Benedetti si chiedeva perchè sono stati introdotti il secondo e terzo comma. Tali commi sono stati introdotti al fine di impedire che l'ipotesi normale venga strumentalizzata e utilizzata per colpire la prerogativa del parlamentare nell'esercizio della sua funzione, quindi l'autorizzazione a procedere.

Devo fare un'altra osservazione di carattere del tutto personale. Io sono arrivato in Senato senza sapere cosa fosse un commissariato di pubblica sicurezza, cosa fosse un'Aula di tribunale, nè civile nè penale e neanche di pretura. Avevo quindi quella visione della giustizia che credo sia comune a una grandissima parte di cittadini, che vedono ancora nelle forze cosiddette dell'ordine e nel magistrato la massima tutela del diritto del « cittadino onesto ». Questa mia esperienza di parlamentare mi ha portato

anche ad avere contatti sia con gli uni che con gli altri e debbo dire che di questa esperienza avrei fatto a meno volentieri, avrei preferito restare in quella illusione che avevo di cittadino normale e cioè che in effetti il cittadino possa avere fiducia totale e assoluta in questa istituzione.

Purtroppo così non è; quindi capisco che si possa essere preoccupati di come la giustizia possa diventare strumento illecito per minare e colpire quelle prerogative del parlamentare che debbono essere salvaguardate.

Però francamente osservo: se questo impatto con la imperfezione delle cose umane (umana è la giustizia, umana è la polizia e quindi è imperfetta) può costituire un rischio per il parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, ricordiamoci che costituisce un rischio e un rischio ben maggiore per il normale cittadino. Franchezza per franchezza anche qualora il parlamentare non fosse più tutelato da quanto prescrive il secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, indubbiamente il parlamentare, parliamoci chiaro, per cultura, per condizione, per rapporti, per conoscenze, sarà sempre più in grado di tutelarsi di fronte al sopruso, di fronte all'errore di quanto non lo sia il normale vero cittadino.

Pertanto in via di fatto anche l'abolizione di queste prerogative porrebbe certamente il parlamentare, non in condizioni peggiori, ma in condizioni migliori rispetto a quelle del normale cittadino.

Un paese, una democrazia, una repubblica che crede veramente in se stessa — su questo sono d'accordo con il collega e compagno Benedetti — bene o male deve avere fiducia in se stessa e deve avere fiducia anche nella magistratura, nel procedimento di giustizia. Caso mai il problema è un altro: il problema è di intervenire come legislatore a fare sì che il diritto e la giustizia in questo paese funzionino e funzionino meglio di oggi.

Voglio dire molto francamente che non ho nessun motivo, nonostante le mie esperienze che vi ho detto e che non sono state tutte positive, per non ritenere che la nostra impostazione sia corretta e chiara.

Se opera di moralizzazione si vuole fare bisogna affrontare il problema *ab imis*, dalla

origine. Bisognerebbe anche avere il coraggio di risolvere i problemi posti dal secondo e terzo comma dell'articolo 68.

Se questa linea venisse seguita anche per i reati cosiddetti ministeriali, il discorso diventerebbe di una semplicità enorme; perchè non vi è dubbio che qui resta un problema costituito dal senso dell'articolo 96.

Per i Ministri in carica non vi è dubbio che dovrebbero essere assicurate, per il periodo in cui il ministro svolge le sue funzioni, delle garanzie al limite — e questa è una mia intuizione molto personale — fintanto che il ministro è tale, salvo casi di flagranza, non deve essere disturbato nella sua opera. Una volta che cessa di fare il ministro però deve affrontare tutte le conseguenze come un normale cittadino.

Il discorso è chiaro e non vedo effettivamente quali preoccupazioni dovrebbero esserci, da parte di una società civile, da parte di una società che essendo democratica crede in se stessa. E dico che oltretutto la democrazia, almeno come la concepisco io, ma penso come la concepiscono tutti, è coraggio, è speranza, è fiducia: qualità che, invece, nelle dittature, nei regimi autoritari sono del tutto ignote. D'altra parte, devo dire con molta franchezza che, oltretutto, qualora una ipotesi di questo genere ponesse dei rischi, il rischio anzitutto è implicito in chi affronta la vita in posizioni che sottintendono convinzioni di sviluppo.

Il rischio è nelle cose umane; d'altra parte vi dico anche che diventare ministro e membro del Governo non è affatto un obbligo: il medico non lo ordinerà mai. Quindi se si ritenesse che in una società civile e democratica fare il ministro comporti dei rischi maggiori di quelli che corre il comune cittadino, credo che questa sarebbe la condizione perchè veramente sia conseguita la vittoria della democrazia.

Non vi è dubbio che in una società civile e democratica le maggiori responsabilità comportano e devono comportare maggiori rischi, quindi scelte individuali oltre che collettive. Questa è l'impostazione che ancora oggi per me resta convincente, l'impostazione morale e moralizzatrice. Tutte le altre strade, a mio avviso — lo dico molto fran-

camente perchè ne sono fermamente convinto, come del resto sono convinto di tutto quello che dirò, e mi auguro che i colleghi della prima Commissione e della Commissione inquirente siano sorretti da altrettanta buona fede — non consentono di impostare in modo corretto una vera battaglia moralizzatrice. Poichè sono convinto di ciò, non posso non guardare con una certa diffidenza a posizioni che si discostino da questa impostazione; infatti il rischio è in origine che ci si allontani da questa esigenza di moralizzazione con ragioni che possono anche essere validissime, con ragioni di opportunità che tuttavia non possono essere prospettate come azioni moralizzatrici e che sostanzialmente tendono ad eliminare, a mio parere, gli inconvenienti che si sono apertamente manifestati nella situazione in atto.

Probabilmente non siamo noi gli unici a sostenere questa tesi, almeno in questa sede e in questo momento. Ma non vedo perchè non possa e non debba, una volta che ho affermato e confermato con tutta forza e tranquillità che questa è la strada che dovremo percorrere e sulla quale dovremo confrontarci per giungere alla soluzione effettiva di questi problemi, tentare di dare il mio contributo ed esporre il mio giudizio sulle ipotesi avanzate da altre parti.

Credo che vi sia un altro punto essenziale. Se non ho male interpretato, l'articolo 96 di per sé così come configurato (chiedo scusa se nel mio linguaggio non riesco ad avere quella precisione necessaria) prevede un *iter* speciale per i reati ministeriali e li affida a una giurisdizione particolare, precisando solo un punto, cioè che il Parlamento deve intervenire. Allora, o si segue quella strada o la si elimina: se la si elimina e si rientra nella cosiddetta normalità, visto che nessuno è disposto ad affrontare il problema sulla via che ho prospettato, cioè quella dell'abolizione totale di tutto ciò che può essere non strettamente necessario a salvaguardare l'esercizio di queste funzioni (ho detto che anche in quell'ipotesi per i ministri dovrebbe essere sancito il periodo in cui esercitano le loro funzioni; evidentemente le stesse prerogative dovrebbero essere assicurate anche ai ministri non parlamentari) io non riesco

a capire perchè, se si vuole abbandonare quella strada che il dettato costituzionale sancisce, si debba andare a trovare strade diverse da quelle che la Costituzione — e che voi accettate — prevede per i normali parlamentari.

A tale riguardo, senatore Bonifacio, è avvenuto in Commissione quello che è apparso un mio mutamento repentino di atteggiamento: in me era implicito, infatti, che nella proposta che il relatore stava via via prospettando alla Commissione, quando si parlava di autorizzazione, si trattasse della normale autorizzazione che già oggi il Parlamento, secondo le norme in vigore, è tenuto a dare o a non dare, per il parlamentare. Ieri — devo dare atto alla limpidezza e alla chiarezza del relatore Bonifacio — invece è stata prospettata una cosa ben diversa. Il secondo e terzo comma dell'articolo 78 hanno vigore, infatti, per la durata del mandato parlamentare: cessata la presenza in Parlamento, l'*iter* riassume la sua normalità, mentre, secondo la proposta presentata, quell'autorizzazione è un'assoluzione totale, eterna. La differenza è quindi enorme e non credo che ci sia qualcuno fra noi che non ne afferri l'importanza. È a questo proposito che si è manifestata la mia chiara e netta avversione alla proposta che abbiamo davanti agli occhi.

Ritengo, infatti, che, in perfetta buona fede, tenendo conto di fatto e di elementi che non voglio sottovalutare, all'atto pratico questa proposta porti ad accentuare gli inconvenienti che oggi si riscontrano in merito all'esercizio della giustizia politica. Che quello che io dico abbia un fondamento è messo in evidenza da un aspetto normativo molto preciso, inserito nella proposta: potrebbe quasi sembrare una disattenzione, ma siccome ho troppo rispetto per l'intelligenza e la capacità di coloro che sono stati autori di questa proposta, non posso pensare che si tratti di una disattenzione. Non so se avrete notato che questa particolare autorizzazione non è l'autorizzazione che ha una durata limitata e che quindi annulla il reato una volta che è concessa per cui l'ipotesi del reato non esiste più, è un'assoluzione, sia essa per manifesta infondatezza, sia essa

per insufficienza di prove, sia per altro non mi interessa; ma di fatto avviene questo.

Nella proposta di legge l'autorizzazione a procedere è richiesta anche nel caso in cui sia stata concessa prima e quindi la magistratura sia stata investita del procedimento. Se la magistratura ritenga di dover intervenire per limitare la libertà o addirittura intervengano condanne, è richiesta nuovamente l'autorizzazione. Questa è una contraddizione, a mio avviso, enorme. Il collega Benedetti ieri sera ha chiarito molto bene i termini della questione; li ha chiariti teoricamente, ma in pratica sarà estremamente difficile che le cose possano svolgersi in effetti come Benedetti ieri sera ipotizzava. Ma se è vero che noi accettiamo che una volta che si avanzi l'ipotesi di un reato nei confronti di un ministro, la Camera di competenza, sia essa il Senato o la Camera dei deputati, venga investita direttamente in Aula di questa ipotesi, che una volta che c'è stato un giudizio questo giudizio è definitivo e che questo *iter* teoricamente consentirebbe di risolvere in sede parlamentare quelle che sono le implicazioni politiche per poi liberare l'eventuale procedimento da queste ipoteche completamente, mi dovete dire come fate a sostenere che sia ammissibile che una volta che l'*iter* processuale porti a richiedere l'arresto, la detenzione o la condanna debba intervenire nuovamente la Camera che già ha assolto il suo compito per dare una nuova autorizzazione per quel ministro, cioè che il procedimento debba ritornare alla Camera per questa seconda autorizzazione a procedere che consenta l'arresto o la detenzione del ministro o dell'ex ministro.

Questo cosa vuol dire? Vuol dire che in effetti questa è una proposta a cui gli stessi proponenti non credono; cioè non credono che sia possibile questa separazione di questi due momenti nonostante la mia convinzione dell'estrema improbabilità che venga mai un giorno concessa un'autorizzazione a procedere; però questa certezza non è assoluta e quindi dopo questo primo sbarramento a difesa ne viene costituito un secondo perchè nell'ipotesi dannata in cui un ministro nonostante tutto venga liberato dalla sua immunità e affidato alla magistratura e

questa compie il suo corso e arrivi a dei provvedimenti detentivi o alla condanna, ad un certo punto ancora una volta il ministro deve avere la possibilità che la Camera o il Parlamento dica no. Anche in questo caso evidentemente per coerenza mi direte che qualora la Camera si pronunciasse non concedendo l'autorizzazione, questa è definitiva perchè non poteva essere definitiva nella prima ipotesi e non esserlo nella seconda. Quindi addirittura questo progetto ipotizza una immunità assoluta anche nella ipotesi di una condanna. In base a questa proposta di legge, anche nella ipotesi di una condanna, la Camera di appartenenza può pronunciare la non esecutività, la non validità del provvedimento.

Cioè noi affermiamo di fronte all'opinione pubblica che diamo i ministri alla giustizia, alla giustizia normale, che aboliamo quanto previsto dall'articolo 96 o 68, al solito qui faccio confusione, che prevede invece per i reati ministeriali una giurisdizione particolare oggi, togliamo via questa che può sembrare una condizione di privilegio, affidiamo i membri del Governo, nell'ipotesi che commettano reati, alla magistratura ordinaria, ma in effetti questo noi non lo facciamo bensì arriviamo addirittura concettualmente a ipotizzare che, nonostante la magistratura li riconosca colpevoli, questo sempre in teoria, e li condanni o comunque ritenga che sia necessario un provvedimento cautelativo limitativo della libertà personale la Camera interviene e dice no e quindi è l'assoluzione; in fondo ammettiamo che sia possibile per il ministro commettere dei reati riconosciuti dalla normale magistratura e che vi sia il potere politico che possa annullare quella che è una deliberata conclusione della magistratura.

Può essere che io abbia capito male, questa eventualità la tengo sempre presente, ma mi sembra che sia difficile che abbia capito talmente male perchè le cose non siano così come ho cercato di farle presenti. Allora quindi il rischio qual è? Il rischio è che di fronte a un *iter*, a una problematica che è indubbiamente complessa, delicata, contorta, che si presta a tutte quelle cose che ricordava molto bene ieri il collega Martinazzoli,

di fronte a questa situazione, per non voler affrontare con chiarezza, secondo la nostra tesi, la nostra impostazione fin dalle origini, in effetti i tentativi siano tali da ingenerare rischi e pericoli maggiori di quelli con i quali oggi noi non abbiamo a che fare. Ho detto quello che a me sembra il dato più evidente della contraddizione e quindi della contraddittorietà ed anche della lucidità teorica che sorregge la proposta, ma tra l'altro ve ne sono altre. Per esempio non si dice senza stabilirlo, ma sancendolo per lo meno, che la Camera una volta investita deve concedere questa autorizzazione e la deve concedere entro un tempo determinato, perchè altrimenti lasciamo aperto quello che era il maggiore inconveniente, checchè ne dica il caro amico Martinazzoli; perchè oggi questo è l'unico dato per me positivo della legislazione relativa all'Inquirente rispetto a quella precedente, altrimenti lasciamo aperto l'insabbiamento. Cioè è chiaro che può essere avanzata, secondo le modalità che verranno stabilite, una richiesta di autorizzazione nei confronti di un ministro; il caso è delicato e siccome quello che conta è sempre la maggioranza politica, noi sappiamo come vanno le cose, quali sono gli accordi e i patteggiamenti che avvengono nel segreto, nei rapporti tra le forze politiche, tra le segreterie dei partiti, e quindi di fatto l'autorizzazione a procedere resta lì per anni e anni senza altre possibilità.

Quindi quando si parla di moralità, quando si ha la presunzione di dire che si vuole fare i moralizzatori, un limite glielo volete mettere sì o no?

E qui ricordo un altro punto che in Commissione ha determinato un pò di contrasti e di contrapposizioni e cioè una proposta che i compagni comunisti avevano fatto per prendere con una maggioranza qualificata la decisione e il relatore Bonifacio, sempre con intelligenza, ha detto che qui non siamo di fronte ad un'autorizzazione a procedere prevista dall'immunità parlamentare, ma siamo di fronte a una situazione ben diversa per cui addirittura si impone la decisione. Questo apre una strada del tutto diversa perchè siamo di fronte ad un'ipotesi di reato che viene negata o implicitamente affermata. Quin-

di non dovremmo dare le garanzie al fine di assicurare che questa autorizzazione non venga concessa con troppa facilità, ma dovremmo darle al ministro perchè questa autorizzazione non gli venga negata con troppa facilità.

Quindi serenamente non posso non confermare la mia profonda insoddisfazione per una soluzione che offre un solo punto di vantaggio. Bisogna comunque vedere se questo è un punto di vantaggio perchè, se sottrae tutta la problematica e la lascia intatta, anzi, a mio avviso, ne esalta gli inconvenienti, la toglie però alla riunione congiunta delle Camere. In effetti l'unico deterrente poteva essere quello di una sede eccezionale di riscontro politico, nella quale, anche qualora le forze politiche ritenessero — come poi ritengono, perchè siamo di fronte sempre a problemi di maggioranze — di non concedere l'autorizzazione e quindi di non incriminare il ministro, la rilevanza di questa decisione politica avrebbe dovuto essere assunta in una sede e con sottolineature che ne costituissero un deterrente a prendere non dico provvedimenti troppo facili, ma perlomeno sottoposti con maggiore evidenza all'attenzione della pubblica opinione. Questo secondo me è vero perchè la mia esperienza mi ha persuaso che questa è l'unica arma, se vogliamo parlare in questi termini, l'unico mezzo per chi opera lì dentro, a far sì che la cosa venga affrontata in un certo modo e non in un altro. E questa è la preoccupazione delle forze politiche, cioè che il caso vada a finire di fronte alle Camere riunite perchè l'ipotesi che si arrivi alla concessione dell'autorizzazione a procedere non passa mai per la testa a nessuno, è un'ipotesi impossibile. Infatti la paura maggiore è quella che il caso venga portato di fronte alla Camere riunite e perciò, parlando di regime in termini sereni, devo dire che abbiamo visto che gli organi di informazione pubblica, di fronte ad una situazione che aveva dimostrato nei fatti che arrivare alle Camere riunite non era un'ipotesi impossibile, come avveniva con l'ordinamento precedente, perchè la riforma effettuata in seguito alla richiesta di *referendum* lo ha dimostrato,

hanno preso atto che non era una affermazione teorica, ma una possibilità concreta.

È bastato questo perchè tutti gli organi di informazione e tutto l'*entourage* si adeguassero e facessero sì che questi casi cadessero apparentemente nella disattenzione. Anche quando ieri sera il senatore Martinazzoli diceva: stiamo attenti perchè la cosa più grave è che l'opinione pubblica, una volta che si convocano le Camere per esaminare il caso di un ministro nei confronti del quale è ipotizzato un reato ministeriale, oggi resta indifferente. Bisogna stare attenti perchè questo aspetto è grave, è serio. Bisogna vedere se questa indifferenza dell'opinione pubblica non sia da mettere in relazione, per esempio, all'indifferenza che abbiamo cominciato a registrare nelle astensioni, non sia cioè, in effetti, la conseguenza del modo in cui la giustizia politica è stata amministrata negli anni passati, non sia la convinzione che comunque, qualunque cosa si faccia, poi i ministri vengono assolti. Cioè l'ipotesi del reato ministeriale concretamente non esiste, non esiste il caso in cui un ministro effettivamente commette un reato in una realtà nella quale quegli stessi organi di informazione non fanno che ingenerare il sospetto che tutti i ministri siano ladri, che non facciano altro che commettere reati dalla mattina alla sera.

Questa è una contraddizione che noi abbiamo creato, noi come forza politica (potrei dire voi, ma dico noi perchè in questo momento mi sento coinvolto nè più nè meno di ciascuno di voi), è la contraddizione di un'opinione pubblica che viene sempre investita dal sospetto della malversazione, di un'opinione pubblica che sa per sua esperienza diretta che non si tratta solo di un dubbio, ma che si tratta di una realtà che essa stessa vive sulla sua pelle, di fronte a una giustizia politica che in effetti, comunque vadano le cose, non produce altro che assoluzioni, non produce altro che la negazione dell'esistenza di una di queste possibilità di reato.

A mio avviso, l'unico risultato del provvedimento in esame che potrebbe essere un risultato importante, secondo i punti di vi-

sta dai quali si considera, è quello di ridurre la cassa di risonanza della valutazione politica, cioè, anziché le Camere riunite, sia pure attraverso una soluzione contorta — e debbo dare atto al collega Bonifacio di aver fatto una proposta che aveva una sua linearità — scegliamo una sola Camera. Ma di qui nascono timori ed esitazioni perchè vogliamo moralizzare, ma poi ci troviamo di fronte a problemi concreti che pongono concrete difficoltà. Non nego che se si scegliesse il Senato, i colleghi della Camera potrebbero reagire non positivamente e dire: ma perchè il Senato e non la Camera? Ma non vi è dubbio che sul piano della logica, sul piano dell'intelligenza comune, una volta imboccata la strada delineata in questo progetto, l'intelligenza ci suggerisce di scegliere il Senato o la Camera. Non si può arrivare ad una soluzione in base alla quale in un caso si sceglie la Camera e nell'altro il Senato perchè ci sono dei casi nei quali è impossibile scegliere l'uno o l'altro ramo del Parlamento, ma la scelta si deve fare ugualmente.

Ripeto quindi che, da un punto di vista nostro, di gruppo, di Partito radicale, non riteniamo che la soluzione prospettata sia soddisfacente e non perchè poniamo una questione pregiudiziale per la quale solo la strada da noi indicata può risolvere il problema; siamo convinti che, se si vuole risolvere il problema, quella è la strada, ma anche se altre strade vengono indicate, non possiamo fare a meno di fare il confronto con il risultato al quale portano le strade diverse dalla nostra. È materia in cui soluzioni perfette non esistono: ogni soluzione comporta dei rischi, ogni soluzione ha vantaggi e svantaggi. Noi riteniamo che la nostra Repubblica, che la nostra società civile, siano sufficientemente mature per spingerci ad assumere soluzioni che siano le più coraggiose, le più chiare, le più nette, le più precise possibili.

Voglio solo fornire su un piano molto più personale alcune osservazioni che utilizzano l'esperienza da me fatta in tre anni di Inquirente; abbandono quindi per un momento la nostra ipotesi di fondo e cerco di lavorare sul terreno che mi viene offerto

sia dalla situazione esistente sia dalle proposte alternative.

Il punto centrale quindi è che oggi la Costituzione sancisce per i reati ministeriali una giurisdizione particolare. A mio avviso non vi sono alternative: o restiamo dentro quest'ambito o, se vogliamo arrivare a risultati che siano effettivamente positivi, dobbiamo giungere all'estremo opposto, quell'estremo che parte in origine dal porre se non altro in discussione se l'autorizzazione a procedere, così come oggi è concepita per il parlamentare, abbia motivo o meno di esistere.

Cerco di restare nell'ambito dell'esistente. In definitiva — sarà perchè nonostante la mia età sono un neofita — ho cominciato a conoscere un po' a fondo la nostra Costituzione in questi anni e devo ripetere cose che ho già detto in Senato, cioè che ogni volta che devo sbattere il naso contro la nostra Costituzione mi convinco che è il prodotto veramente felice di tutto quello che ha voluto dire l'antifascismo, perchè è stata redatta nel momento in cui antifascismo voleva dire veramente qualcosa. In questo senso il nostro paese è stato capace di produrre qualcosa di veramente encomiabile; ancora oggi in quelle pagine, in quelle righe, in quelle parole sento ciò che in quegli anni, non essendo in Parlamento, sentivo come cittadino, che aveva vissuto certe vicende in un certo modo. E può essere che sia proprio questo mio modo di avvertire la Costituzione che fa sì che io resti nei confronti della nostra Carta costituzionale un conservatore.

Il senatore Martinazzoli diceva che il costituente, quando aveva formulato quella norma, ipotizzava una realtà che in effetti oggi possiamo dire essere diversa. Non l'ha detto lui, lo dico io: il costituente non pensava certamente che un gabinetto riuscisse a stare in piedi sì e no un anno e che quindi il *turn over* ministeriale avesse la velocità che in effetti i fatti hanno poi dimostrato. Probabilmente aveva presenti legislature di cinque anni con governi che in via normale duravano cinque anni. Questo indubbiamente costituisce una differenza: ma è questa differenza sufficiente a mettere in crisi il sen-

so, il valore di quel dettato? Io resto sul piano personale molto più dubbioso nei confronti dell'articolo 96 che nei confronti delle preoccupazioni di altri a non affrontare la correzione dell'articolo 68. E allora mi sono chiesto: ma cos'è in effetti che rende o tenta di rendere operante quel dettato costituzionale e di farlo funzionare non come funziona oggi in maniera estremamente negativa?

La Costituzione in effetti stabilisce una giurisdizione speciale; ritengo di poter dire con serenità che il sistema non funziona e non ha funzionato perchè quella giurisdizione manca di qualsiasi giudizio che voglia essere effettivo e che non sia il tribunale speciale fascista: manca della fase istruttoria. È un sistema giurisdizionale in cui non si può fare istruzione perchè questa è affidata ad una Commissione di 20 persone che deve deliberare a maggioranza ogni atto istruttorio.

Quindi è giustissimo accusare, come tutti noi accusiamo, l'Inquirente di tutte le malefatte, però stiamo attenti, perchè prima di giudicare l'intero sistema dobbiamo considerare che non abbiamo fatto quello che, a mio avviso, era necessario fare per rendere quel sistema in grado di funzionare. Io ho avvertito questa necessità. Come voi sapete, sono ingegnere e mi sono visto inserito in un organismo che costituisce una magistratura sia pure del tutto particolare. Sentivo più di altri la necessità di disporre di mezzi conoscitivi per capire meglio e avevo chiesto — il Regolamento in parte lo consentiva — che l'Inquirente venisse affiancata da un numero adeguato di magistrati che fossero assistenti dei commissari politici. Non dico che questa sia la strada da seguire; anzi non insisto assolutamente, però a mio avviso è una strada che potrebbe essere percorsa.

Ripeto: resto radicale e resto convinto che la soluzione è quell'altra; però quell'altra per me deve partire correttamente anche dall'affrontare il problema dell'autorizzazione a procedere nei confronti di parlamentari. Ma non viene presa in considerazione.

Allora dico: anzichè entrare in fasi che sembrano riformatrici e invece sono riformatrici, vediamo se non possiamo riformare veramente il sistema attuale prima di abbandonarlo, vediamo se è possibile sottoporlo ad un'altra verifica, che magari, una volta che se ne avvertisse ancora la necessità, potrebbe indurre anche altri a dire che il salto va fatto, ma nella sua pienezza e completezza.

Non riesco a capire perchè la Commissione inquirente non debba essere investita di questi procedimenti. D'altra parte già la proposta di legge illustrata dall'amico Bonifacio tende a stabilire che il secondo e il terzo comma dell'articolo 68 non abbiano valore. Quindi, per quanto riguarda l'ipotesi dei reati ministeriali, l'immunità parlamentare intesa non come primo ma come secondo e terzo comma viene messa da parte. Allora la mettiamo da parte, dopo di che la Commissione inquirente o quella Commissione interparlamentare che a mio avviso dovrebbe rimanere, si vede affidato il compito di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti della magistratura ordinaria che viene investita dell'istruttoria.

Incominciamo ad affidare il compito di svolgere una istruttoria a chi è in grado di farlo. I risultati devono essere portati alla Commissione inquirente, la quale deve essere investita di un giudizio che parta da una base istruttoria che sia la più seria e la più competente possibile. Liberiamo la Commissione inquirente dei compiti istruttori, perchè in effetti essa non può e non vuole essere un organismo istruttorio. Diamo su questa base dei poteri effettivi alla Commissione inquirente e riserviamo inevitabilmente il giudizio al Parlamento.

Il secondo punto su cui sono perfettamente d'accordo è il fatto che non riesco a capire perchè se una corte speciale ci debba essere, questa debba essere la Corte costituzionale e non si possa costituire un organismo particolare al quale affidare il giudizio. Non attribuiremo alla Corte costituzionale compiti che non le competono. Possiamo creare un organismo che abbia una configurazione più propria; secondo me dovrebbe essere costituito in maggioranza da magistrati delle due magistrature, quella penale e quella amministrativa. Teniamo presen-

te infatti che le ipotesi di reato spesso investono aspetti che non sono soltanto penali ma sono anche di natura amministrativa. In questo modo possiamo completare la struttura di questo organo di giustizia politica nel modo opportuno.

Sono convinto che questo sembra l'uovo di Colombo, ma in effetti è veramente quello che è mancato fino ad oggi.

Evidentemente esprimo un giudizio di assoluzione totale (anche se così non dovrebbe essere) per il passato e per il presente nei confronti della Commissione inquirente in cui ciascun membro inevitabilmente è partito e parte da posizioni preconcrete. Teniamo presente che la Commissione inquirente è quell'organismo, quel filtro che ha il compito di stabilire se il Parlamento debba o non debba essere investito di una determinata questione, in quanto solo il Parlamento può mettere in stato di accusa i ministri. Tuttavia la posizione preconcreta del componente di questo organismo è esasperata dal fatto che esso deve istruire un processo ma non ha né la possibilità né la capacità di farlo. È impossibile infatti che un procedimento venga istruito. Pertanto evidentemente ogni membro della Commissione si affida alla sua conoscenza particolare, alla sua interpretazione, e non dico sempre in mala fede, anzi spesso in buona fede ed è portato inevitabilmente ad assumere posizioni che o sono intransigenti oppure sono contraddittorie. Pertanto anche questa diventa una sede di trattativa politica e quindi una sede di ricatto.

È mia convinzione che sia possibile operare su un'impostazione del genere, che sia possibile e forse doveroso tentare questa strada prima di passare ad altre soluzioni che devono essere chiare e non ambigue, come in effetti è la proposta di legge che ci è stata sottoposta. Dico ambigua non perché ci sia la volontà individuale di essere ambigui, ma perché siamo di fronte ad una situazione dalla quale è difficile uscire se non passando per la strada maestra. Il giorno in cui si abbandona la strada maestra, inevitabilmente la soluzione che si può immaginare e prospettare diventa ambigua.

Pertanto credo che un'ipotesi di questo

genere andrebbe meditata e valutata e credo che ci siano delle differenze sostanziali tra questa posizione e quella espressa da altre forze politiche. Non ho potuto ascoltare l'intervento del collega Jannelli dal quale sono venute alcune proposte in Commissione.

Non ritengo che si possa e si debba, volendo mantenere l'attuale testo costituzionale, affidare il giudizio ad una sezione della magistratura. Qui non si tratta di giudizio, ma di istruttoria e l'istruttoria può essere affidata alla magistratura ordinaria su autorizzazione di una Commissione che può anche essere quella attuale. In pratica l'iter resterebbe sostanzialmente quello attuale. Ho sentito dire da alcuni che in tal modo verrebbe appesantito, ma non sono d'accordo. A mio giudizio infatti esso viene enormemente semplificato, pur restando identico. Sarebbe invece semplificato notevolmente il lavoro della Commissione che potrà pronunciarsi sul giudizio di manifesta infondatezza o meno dell'accusa sulla base di un materiale che sia stato predisposto da chi sa fare questo genere di lavori. Io penso che chi sa fare il proprio mestiere lo faccia meglio degli altri. Siccome non c'è dubbio che in questa ipotesi la Commissione politica inquirente è in sé — quindi si tratta di un vaglio di carattere politico — l'importante è che l'intelligenza, l'onestà di queste persone sia costretta ad esprimersi, valutando dati di fatto, risultati, indagini, documentazioni, atti che sono indispensabili e che con la struttura attuale la Commissione inquirente non è in grado di fare. Anche quando interviene la magistratura, essa non può che dargli quello che ha e la magistratura, appena avverte il *fumus* del reato ministeriale, si blocca, mentre quello è proprio il momento in cui dovrebbe intervenire con tutte le sue capacità e il suo vigore.

Questa mia convinzione deriva dall'esperienza di questi tre anni. Ritengo che anche questa strada non sia priva di inconvenienti. La strada più liberatoria sarebbe quella di salvaguardare i ministri solo, ed esclusivamente, per la durata del loro mandato e di sottoporli, invece, al regime nor-

male dei parlamentari, se sono parlamentari e dovrebbero essere liberati da quanto oggi il dettato costituzionale sancisce al secondo e terzo comma dell'articolo 68.

Queste erano le cose che ritenevo di dover dire. Chiedo scusa per le mie eventuali approssimazioni di linguaggio e vi ringrazio.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Barsacchi. Poichè non è presente, lo dichiaro decaduto dalla facoltà di parlare.

È iscritto a parlare il senatore Riccardelli. Poichè non è presente, lo dichiaro decaduto dalla facoltà di parlare.

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

S P A D A C C I A . Rinuncio a parlare.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Maffioletti. Ne ha facoltà.

M A F F I O L E T T I . Signor Presidente, colleghi, signor Ministro, la riforma del sistema dei procedimenti d'accusa per i reati commessi dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Consiglio e dai ministri comporta necessariamente il mutamento della normativa costituzionale che regola l'intera materia, ossia gli articoli 90, 96 e 134 della Costituzione, e della legge costituzionale del 1953.

Abbiamo ascoltato la relazione che ha fatto piena luce sui principali problemi di diritto e di politica legislativa che sono alla base della proposta della Commissione.

Io vorrei sottolineare che il criterio ispiratore che occorre tener presente, e che la stessa Commissione affari costituzionali ha considerato preminente nell'esaminare congiuntamente i diversi disegni di legge e gli emendamenti che tendevano a dare diverse soluzioni alla revisione costituzionale dei giudizi d'accusa, non può che ricavarsi dall'esperienza vissuta dall'attuale Commissione inquirente, cui ha accennato ieri sera il collega Benedetti. Dalla storia di questi ultimi decenni si evince che la normativa costituzionale — come è del resto riconosciuta da più parti — non ha corrisposto ad

una logica di garanzia e a superiori fini di giustizia, ma ha finito per consentire che ad un massimo di allarme sociale e di turbamento della coscienza pubblica, per gravi scandali e fatti ipotizzabili come reati a carico di membri del Governo, corrispondesse il massimo di discrezione politica e quindi che si instaurasse in effetti la prassi della impunità per i detentori del potere politico, e tutto questo sino a minare nelle fondamenta la forma istituzionale prescelta dal legislatore costituente.

La disciplina attuale risulta quindi viziosa nella sua stessa credibilità e nella sua valida collocazione nell'ambito del nostro ordinamento, governato nel suo insieme dal principio di legalità, che presiede e deve presiedere all'azione dei pubblici poteri. Di qui le ragioni della nostra posizione, che si riconosce nelle grandi linee nel progetto approvato dalla Commissione e che è già stata acutamente illustrata del resto dal collega Benedetti. Ma quella ispirazione che prima ho richiamato deve spingere a dedurre le regole del diritto e quindi la logica delle riforme dai fatti vissuti e deve poter precludere invece ogni ipotesi istituzionale, compresa quella sulla riforma del processo per reati ministeriali, costruita su moduli di convenienza del cosiddetto potere politico. Si comprende quindi con più chiarezza, mantenendo quell'ispirazione, come pur nel rispetto delle diverse opinioni manifestate circa la soluzione da dare al problema, non ci si possa discostare dall'orientamento di dover ricondurre la cognizione dei procedimenti a carico dei ministri nell'alveo della giurisdizione ordinaria. Diversamente, non si comprenderebbe il motivo di un così ampio e totale riconoscimento di quasi tutte le forze politiche, della cultura giuridica circa l'impossibilità di mantenere il sistema vigente, un sistema che alla fine sembra preferito rispetto alla riforma che stiamo discutendo, almeno a sentire il discorso del senatore Stanzani Ghedini. Invece è largo il riconoscimento dell'insostenibilità dell'attuale normativa che deriva da una valutazione negativa circa la sopravvivenza di una giustizia politica che mal si concilia con l'intero sistema costituzionale basato sui prin-

cipi dello Stato di diritto e incardinato su una determinata qualificazione del ruolo della Corte costituzionale che, oltre al rischio di paralisi per effetto del processo penale costituzionale richiamato dal senatore Branca, è sottoposta al pericolo serio di un suo snaturamento con disarmonie conseguenti sull'intero nostro ordinamento. Alle deficienze funzionali dell'attuale processo a carico dei ministri, già di per sé gravi, che si riferiscono spesso alla inidoneità dell'organo parlamentare costituito dalla seduta comune delle Camere, si aggiungono le considerazioni ricorrenti circa il peso schiacciante di valutazioni esclusivamente politiche nella decisione da assumere. Così è detto nella relazione al disegno di legge di iniziativa dei senatori Gualtieri e Spadolini (numero 1272). Nessun valore pedagogico può avere un qualsiasi processo di cui si possa pensare che il giudizio sia formulato indipendentemente dall'accertamento della verità. Lo scrive il senatore Martinazzoli nella relazione al disegno di legge n. 31. Comune è l'opinione, affermata nella stessa relazione al disegno di legge Spagnoli (atto Camera n. 1557) circa la portata della vicenda *Lockheed*, considerata il momento più drammatico in cui presero le mosse le idee più convinte, rivolte al superamento del sistema attuale pur giunto a diversi assetti normativi con la legge del 1978. L'importanza che questo processo ha avuto, come è stato ieri richiamato dal senatore Martinazzoli, è dovuta al fatto che il procedimento *Lockeed* ha costituito l'unico caso in cui si è riusciti a realizzare tutte le fasi del processo penale costituzionale. Questo non poteva che porre in evidenza la questione che è l'intero procedimento a dover essere superato e sostituito con norme che non consentano più deroghe alla giurisdizione ordinaria. Quindi non si tratta di riformare un frammento o una fase di questo procedimento, ma l'intero procedimento. Quasi unanimemente dopo quel processo si arrivò a concludere che non poteva essere di valida ragione giustificatrice mantenere l'attuale sottrazione al giudice penale ordinario della competenza in ordine ai reati ministeriali. Questo è testualmente, giustamente detto nella rela-

zione al disegno di legge socialista Casalinuovo, Labriola, Balzamo ed altri, atto Camera n. 2258, convinzione che ora sembra contraddetta o superata dalle opinioni diverse espresse qui dal senatore Jannelli. In verità il concetto stesso di reato ministeriale, i suoi contenuti ed elementi costitutivi sono stati sempre discussi e hanno dato luogo a diverse interpretazioni e opinioni, sin dai dibattiti dell'Assemblea costituente, per esso adducendosi diversi criteri distintivi.

Sappiamo che nella concreta attuazione si è giunti ad una progressiva interpretazione estensiva dell'articolo 96 della Costituzione, ma l'identificazione pur ampia di tali reati, contrassegnati pur sempre dalla specificità del dolo, deve spingere coerentemente a ritenere per essi la competenza del giudice ordinario. Ciò in armonia con la premessa da cui si parte e cioè che non esiste una speciale configurabilità del reato ministeriale rispetto alle fattispecie, ma che questo si identifica con le comuni fattispecie penali. Caduta quindi ogni rilevante e certa distinzione tra funzione politica costituzionale e funzione amministrativa nell'attività dei ministri o del carattere esclusivo dell'interesse leso come criterio distintivo, si riconosce il carattere di reato ministeriale ai fatti illeciti compiuti da ministri nell'esercizio e a causa delle loro funzioni. Ma questo deve far cadere ogni ragione della specialità o della politicità dell'accusa e dovrebbe far cadere ogni giustificazione della specialità dell'organo che deve giudicare; e non si capisce neanche quale valida giustificazione dovrebbe avere la formazione di una procura speciale presso la Corte costituzionale o di un organo di giustizia speciale in contrasto tra l'altro con l'indirizzo della Costituzione che non consente magistrature speciali, soprattutto per quanto riguarda la giurisdizione penale. Diverso e non giudiziario è invece il compito che nel disegno di legge si assegna alla funzione parlamentare di valutare in sede politica se l'ipotesi di reato si sorregga dinanzi agli interessi generali e alla funzione propria del ministro. Se invece si scegliesse la via di un'istruttoria iniziata, non quella di una documentazione preliminare necessaria, si tornerebbe nella so-

stanza ad una funzione giudiziale dell'intervento parlamentare.

Così accadrebbe nella sostanza, anche accogliendo l'ipotesi del Partito repubblicano o quella avanzata dal senatore Jannelli, in quanto il Parlamento si dovrebbe pur sempre, alla fine, pronunciare su risultanze istruttorie, quindi con funzione di natura giudiziale. Più corretto è invece che il Parlamento sia destinato a contribuire alla ricostruzione di un rapporto di fiducia incrinato dagli scandali, come ha giustamente ieri richiamato il collega Benedetti, mediante l'accertamento imparziale e con le garanzie del processo penale, con ciò ristabilendo senza ombra di dubbi costituzionali non solo il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, non soggetta a valutazioni di opportunità politica per il suo stesso esercizio, ma anche dell'appellabilità per tutti gli imputati per lo stesso reato. Rompono invece con tale oggettivo legame tra la natura del reato ministeriale e la funzione dell'intervento parlamentare le diverse opinioni volte a correggere alcune fasi soltanto del procedimento penale costituzionale e a reintrodurre in qualche forma un'attività di tipo giurisdizionale da parte di un organo non imparziale. Se non regge cioè l'idea del Parlamento giudice o del Parlamento giudice-istruttore per questi reati, cade anche la necessità del carattere politico dell'accusa. Peraltro questo carattere politico dell'accusa sarebbe giustificato o giustificabile, come è negli Stati Uniti d'America, se si dovesse giungere a sanzioni non penali ma politico-disciplinari, come sostiene del resto parte della dottrina.

Diverso ruolo ha invece, o dovrebbe almeno averlo, l'intervento parlamentare secondo la *ratio* del disegno di legge che stiamo discutendo: parliamo di quella particolare autorizzazione a procedere che naturalmente deve essere disciplinata da specifiche norme e che è stata del resto egregiamente tratteggiata nella sua peculiarità, con la solita maestria, dal relatore senatore Bonifacio. Si tratta qui, senza infingimenti, di una pronuncia politica, e in questo caso il Parlamento dovrà giudicare sulla correlazione con l'interesse pubblico in rapporto alla

funzione esercitata dal ministro. Nella peculiare autorizzazione politico-parlamentare quindi è politica chiaramente la valutazione circa la sussistenza di una causa del fatto antigiuridico connessa alla funzione ed ha natura politica la comparazione tra interesse lesso, fine pubblico, interesse funzionale in rapporto all'attività del ministro.

Voglio dire che qui non dovrebbe mai trovar posto la valutazione della mera opportunità politica, come dopo la legge sul finanziamento pubblico dei partiti non dovrebbe mai più confondersi la ragione di partito con la ragione di Stato. L'autorizzazione dovrebbe quindi essere la regola e in questo senso avevamo proposto un particolare sistema di votazione, non per imporre una minoranza, ma per obbligare la maggioranza ad esistere effettivamente ed a pronunciarsi senza diserzioni ma con piena assunzione di responsabilità nel caso che a questa regola si intendesse derogare.

Certo, occorrerà introdurre nel procedimento modi adeguati per evitare il pericolo sempre incombente degli insabbiamenti (con qualsiasi procedura questo pericolo è sempre incombente) ma sempre rivolti a soluzioni positive e concludenti.

L'attuale normativa ha funzionato in modo perverso — bisogna partire da questo — ricordando che sono stati sottratti reati comuni all'autorità giudiziaria ordinaria e sono stati, invece, attratti nella giurisdizione dell'Inquirente reati che, grazie all'uso anormale dell'istituto della connessione, non implicavano responsabilità ministeriali.

In tutti i paesi democratici, come sappiamo, la giurisdizione è attivata o imperniata sui poteri del Parlamento, come abbiamo letto in un'interessante documentazione dell'ufficio studi del Senato, soltanto per quei reati che rivestono particolare natura politico-costituzionale. Date le vicende storiche dell'Inquirente nel nostro paese, la soluzione adottata corrisponde con chiarezza al recupero di questa garanzia: il potere del Parlamento intervenga in maniera decisiva e giudiziariamente solo per i reati di livello politico-costituzionale.

Basterà ricordare la vicenda processuale conosciuta come quella dello scandalo dei

petroli per richiamare il groviglio esistente tra la ragione di partito e la ragione di Stato e per sottolineare l'assoluta necessità di ricorrere ad una netta distinzione tra reati politico-costituzionali e reati ministeriali e ciò proprio per espellere dall'area del rilievo politico-costituzionale tutta quella materia grigia che ha invischiato la credibilità stessa delle nostre istituzioni.

Oltre che invocare la libertà dal sospetto, l'onorevole Moro, nella seduta comune del 9 marzo 1977, prima di indicare la necessità di rivedere il meccanismo costituzionale dei procedimenti di accusa, con le frasi più volte citate, che qui non sto a ricordare, dove era espressa la preferenza per il giudice ordinario « debitamente controllato nella piena autonomia dell'esercizio della giurisdizione da parte di altro giudice competente per fatto e per diritto », riconosceva che oltre al rischio obiettivo di una inammissibile politicizzazione v'era quello, altrettanto grave, « che il nostro comportamento sia considerato inficiato da ragioni di parte in una qualsiasi direzione ». Questa ammissione giungeva drammaticamente sospinta dallo svolgimento di un processo a carico di uomini di primo piano della Democrazia cristiana, certo nel solco di una argomentazione difensiva, ma toccava, seppure non direttamente, problemi di più ampia portata. L'obbligo morale e politico di « far quadrato » era contestualmente affermato assieme alla necessità impellente di una regola, tuttavia, di giustizia resa oggettiva nel caso concreto da un giudice indipendente, e questo in ogni fase del procedimento.

Dinanzi a così bruciante problematica non resistono degnamente, con pari forza logica e giuridica, soluzioni miste o parziali come quella dell'affidamento a organi speciali presso la Corte costituzionale delle potestà preliminari e istruttorie, soluzioni viziate anch'esse dal sospetto che, come sappiamo tutti, investe tutte le degenerazioni del sistema attuale della giustizia politica. Aggiungiamo, senza fatica di analisi, che questo giudizio sull'attuale sistema è netto, proprio perchè si è manifestato questo tipo particolare di giustizia non solo come giustizia

politica generica, ma come giustizia delle maggioranze e delle maggioranze di governo.

Il nodo della questione risiede dunque nella nettezza e linearità dell'ispirazione di fondo e del criterio regolatore che occorre assumere e riconoscere, come ha fatto la Commissione affari costituzionali e il relatore, che occorre un criterio di massima garanzia non solo nel processo, ma nella uguaglianza della legislazione penale sostanziale. In base al testo proposto le uniche fattispecie delittuose che possono certamente avere rilevanza politico-costituzionale sono quelle di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, previste dall'articolo 96; proprio per tale specifica rilevanza e particolarità, conviene non estenderne la perseguibilità a carico dei ministri, con ciò innovando rispetto alle originarie formulazioni. La garanzia del processo penale, nel suo triplice vaglio giurisdizionale, deve riguardare la precostituzione della fattispecie penale che non è garantita nella latitudine interpretativa che corrisponde, sia nella storia che negli ordinamenti anche di altri paesi, alla giustizia amministrata dal Parlamento a carico di governanti se non dall'applicabilità delle norme del diritto penale comune: una scelta così chiara la consideriamo necessaria e giusta, perchè risiede nell'esistenza di una magistratura indipendente e di correttivi e rimedi che l'ordinamento appresta a fini di giustizia nella piena responsabilità dell'azione giudiziaria sottoposta a null'altro che all'imperio della legge.

Gli inconvenienti, i problemi circa l'amministrazione che di queste leggi fa il giudice sono affrontabili dal legislatore nella sede propria; le leggi penali possono sempre migliorarsi, a garanzia però di tutti i cittadini, uguali dinanzi alla legge, in base alla nostra Costituzione. Nè vale di reintrodurre sul filo di remore e ripensamenti che si affacciano da diverse parti, subentrati dopo le ammissioni formulate in seguito alla vicenda processuale *Lokheed*, argomentazioni che rovesciano il discorso fondamentale che occorre fare sui procedimenti di accusa.

Ho ascoltato ieri il collega Jannelli; a me sembra che il suo discorso sia appunto vi-

ziato da quest'ottica rovesciata, il cui principale oggetto mi sembra la tutela delle prerogative del potere politico, mentre il sospetto pregiudiziale di politicità è rovesciato sul giudice ordinario. Sarebbe invece grave ignorare lo sviluppo e le ragioni di un discorso di revisione costituzionale in cui sono in discussione prerogative talmente attive che sono state fonte di impunità e di vacanza assoluta del diritto. È a tali degenerazioni che occorre guardare. È chiaro — lo ha accennato ieri il senatore Martinazzoli — che a tali degenerazioni se ne aggiungono altre connesse o indotte, ma certamente il Parlamento non può sottrarsi all'obbligo di intervenire sulle cause senza scambiare con esse le conseguenze.

Oggi il potere politico, in quanto democraticamente esercitato nella legalità, si può difendere particolarmente sulle frontiere del risanamento e del rinnovamento, senza espedienti istituzionalmente sospetti e viziati nella loro credibilità. Voglio dire cioè che i congegni istituzionali non possono mutarsi nell'ambito di una logica chiusa, nell'ambito delle esigenze dei partiti e del Governo, ma in base ad un rapporto fecondo con le più vaste esperienze che ha vissuto il paese in un ampio ed equilibrato raffronto con tutto l'insieme del quadro costituzionale, nell'equilibrio tra le diverse funzioni pubbliche e nella distinzione assoluta tra il momento della valutazione politica e il momento giurisdizionale.

Se l'ampiezza e la profondità della crisi dello Stato investono la sua legittimazione e consenso, è pur certo che nella peculiarità della crisi italiana insiste la cosiddetta questione morale; allora a questa verità occorre rimanere coerentemente ancorati. Che significa in concreto parlare di nuova statualità? Che significato avrebbe parlare di governabilità in una fase in cui il consenso delle istituzioni non è divisibile dall'emergenza morale? Che senso avrebbe indulgersi a discutere fuori sede e materia della responsabilità dei magistrati, degli eccessi di potere, se i ministri non rispondono mai dei loro atti in modo certo ed attendibile? Certo è che la logica della giustizia politica ha rafforzato quella disciplina di coalizione

sempre vincente, che anzi è riuscita compiutamente e stabilmente a realizzarsi solo nei voti assolutori, assente invece nei programmi e nella vita legislativa.

I voti assolutori nella Commissione inquirente, questi sì, hanno visto stabilmente ricorrere una disciplina di coalizione.

Si è accentuata per questa via quella necessità cui accennava l'onorevole Moro della difesa di tutto e di tutti che ha fatto parlare polemicamente di regime e che in ogni caso ha indotto a fare quadrato, senza distinguere i modi di esercizio del potere dei singoli dal Governo come istituzione, da un partito nel suo insieme.

In realtà il reato ministeriale, considerato dai costituenti come un accidente solitario, per effetto di un sistema di potere che tende a legittimarsi anche sulla base del giudizio che solo alcuni partiti sono partiti di governo, è divenuto invece un elemento di ipotesi più solidali e plurisoggettive nel quadro di un sistema di alleanze entro il quale soltanto è possibile l'alternanza delle formule di governo. Nè noi esageriamo il giudizio, non avendone peraltro bisogno in questa sede, sulla connessione tra scandali, vicende giudiziarie e sistema di potere, sulle degenerazioni dei partiti che si fanno Stato, se è vero che l'intreccio tra reati ministeriali, vita dei partiti di governo, loro modo di essere, moralità pubblica venne addirittura presupposto dal programma di Governo Spadolini che compose insieme una serie di misure che riguardava il finanziamento pubblico dei partiti, l'anagrafe patrimoniale, la riforma dell'Inquirente.

È questa consapevolezza che oggi sembra essere svanita. Si evidenziano invece ostacoli continui al procedere di questa riforma legislativa necessaria e che richiede peraltro rimedi più ampi per riparare ai guasti della vita pubblica. Non ignoriamo certo che parziale potrà essere l'incidenza di una legge di revisione costituzionale così travagliata nel suo difficile cammino di oltre due anni, ancora tutt'altro che spianata dinanzi a noi. Occorre affrontare le cosiddette emergenze morali con cambiamenti che non mutino solo i soggetti della direzione politica ma la concezione stessa della politica e i suoi

contenuti. Siamo cioè consapevoli che l'impegno che si richiede è assai ampio e reclama perciò la parte che spetta al Governo, a cominciare dalla sorte che avrà questa riforma.

Purtroppo contrasta oggettivamente con tale esigenza la condotta politica assunta dal Governo durante la discussione di questo disegno di legge davanti alla Commissione affari costituzionali. Abbiamo assistito a una maggioranza discorde, ben lontana dall'essere impegnata nell'attuazione degli impegni programmatici, con un Governo del tutto latitante. Eppure l'iter legislativo che abbiamo di fronte, delineato dal meccanismo previsto dalla Costituzione, non consente neutralità, anzi impone a maggior motivo una precisa assunzione di responsabilità politica.

Certo, l'impianto normativo approvato dalla Commissione è da considerarsi valido nelle sue grandi linee, rivolto ad affermare, come ha rilevato il senatore Bonifacio, il primato del diritto e della legalità, conservando l'attuale procedimento di accusa solo per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione e solo per il Presidente della Repubblica.

La relazione del senatore Bonifacio costituisce il punto di arrivo di un dibattito che ci ha visti protagonisti, nell'intento di raggiungere il fine di una riforma coerente con l'insieme dell'ordinamento costituzionale. È un testo che si può certo migliorare, però, lontani da ogni strumentalismo, dobbiamo serenamente ma con fermezza ammonire che, pur aperti a ogni contributo positivo, non tolleremo tentativi di ripartire da zero o di affossare questa riforma.

Il Governo, oltre che essere presente attivamente, non può restare indifferente al compito di condurre in porto una così rilevante revisione del nostro ordinamento. Alla base di tutto c'è da conquistare una concezione del Governo diversa da quella che lo configura come un vertice di partiti o un sistema di spartizione, quando invece il paese reclama una politica che incida sui processi formativi del malcostume per prevenirli, una politica che imponga la trasparenza delle condotte pubbliche nel rapporto partiti-Governo, nell'ambito del concreto

svolgimento del rapporto Governo-strumenti pubblici di intervento nell'economia, mentre si deve corrispondere con questa legge — questo è un obiettivo non eliminabile — al comune sentimento di giustizia.

Quindi, consapevoli che più ampie e di più vasto respiro sono le misure di natura politica necessarie per il risanamento della vita pubblica, sappiamo che è una via obbligata quella di passare attraverso una revisione costituzionale dei procedimenti di accusa che porti all'introduzione di una disciplina garantista per quanto riguarda il perseguimento dei reati ministeriali.

Sappiamo che questo è un compito difficile e che si profilano già delle difficoltà dal modo come si è svolta questa discussione, ma noi pensiamo che l'Aula del Senato debba far fronte a queste difficoltà con un confronto positivo, ampliando quelle convergenze che già significativamente nella Commissione affari costituzionali hanno consentito il varo di un disegno di legge che, pur perfezionabile e perfettibile, rappresenta tuttavia una svolta dal punto di vista ordinamentale e corrisponde a quel comune sentimento di giustizia che tante volte, troppe volte, è stato offeso nel nostro paese.

Si avverte infatti, al di là di questa riforma che pure avrà il suo peso, l'esigenza di una legge superiore, inderogabile, scritta e attuata nei fatti e nell'opera di governo, che mantenga cioè in permanenza, nei fini e nelle ragioni stesse della politica nazionale, sia il rinnovamento sociale e civile che il risanamento morale della vita pubblica, convinti del resto che solo per questa via potrà fondarsi, nel legame di fiducia ininterrotto tra popolo e istituzioni, non solo ogni ipotesi di fuoriuscita dalla crisi politica e istituzionale, ma anche ogni speranza e prospettiva di progresso e di giustizia nella democrazia e nella libertà per il nostro paese. *(Applausi dall'estrema sinistra).*

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Vincenzo La Russa. Ne ha facoltà.

L A R U S S A V I N C E N Z O . Signor Presidente, onorevoli senatori, non tocca di certo a me, ma all'illustre collega re-

latore Bonifacio precisare meglio i motivi per i quali la Commissione affari costituzionali ha inteso, da un lato, porre quale base della discussione in Commissione e in Aula il progetto che ha come primo firmatario il relatore Martinazzoli e, dall'altro, apportare alcuni emendamenti al progetto stesso. Vorrei però dire che le due decisioni mi hanno trovato del tutto consenziente; il progetto Martinazzoli muove da una ispirazione che qui va condivisa e cioè che sia il giudice ordinario, con la sua competenza specifica, con la sua professionalità, con i poteri, le funzioni e gli strumenti processuali a lui attribuiti dalla legge e dalla Costituzione repubblicana ad essere, nei tre gradi in cui si può articolare il processo, l'unico giudice per i reati commessi dai membri dell'Esecutivo, così come lo è per i reati commessi dagli altri cittadini dello Stato e dai parlamentari.

Perchè il legislatore costituente ha voluto introdurre con l'articolo 96 della Costituzione la particolare procedura della seduta comune del Parlamento per i reati commessi dai membri dell'Esecutivo nell'esercizio delle loro funzioni, con ciò ponendo una sostanziale discriminazione quanto meno processuale tra reati commessi da parlamentari e reati commessi da membri del Governo? In verità, la formula originaria, contenuta nel progetto di Costituzione preparato dalla Commissione dei 75, parlava, non già di reati commessi dai ministri, ma di atti compiuti nell'esercizio delle funzioni ministeriali, cioè la stessa formula usata nell'articolo 90 per il Presidente della Repubblica. In effetti, è probabile che il costituente prima avesse pensato ad un sistema volto ad instaurare un controllo costituzionale sulle responsabilità politiche dei membri dell'Esecutivo, mentre restava al giudice ordinario il controllo sulle responsabilità penali. E di responsabilità politiche dei membri dell'Esecutivo con quelle penali, si tratta, a detta di alcuni studiosi e interpreti della Costituzione, quando si parla di atti commessi dal Presidente della Repubblica e soggetti al procedimento di stato d'accusa del Parlamento. Se il legislatore costituente avesse pensato a tal genere di controllo sugli atti dei ministri, la norma vigente apparirebbe più logica e coerente, salvo una non trascurabile

difficoltà nel distinguere concretamente atti commessi nelle funzioni di membri dell'Esecutivo, da reati commessi nelle stesse funzioni. Il legislatore costituente, forse, per porre fine a tali dispute che si sarebbero create, ha in definitiva introdotto — su proposta dell'onorevole Tosato — il termine « reati » e non « atti » all'articolo 96, superando la primitiva proposta della Commissione dei 75; col che però si è, in pratica, introdotta una profonda deroga ai principi del diritto penale, processuale e sostanziale ordinario; deroga avvertita da sempre da alcuni cultori del diritto, ma che ha trovato ampi e vivaci contrasti nell'opinione pubblica quando si concretizzò, in tempi non lontani, in procedimenti di accusa davanti al Parlamento, dove serene argomentazioni giuridiche si sono confuse con faziose tesi partitiche, che nulla avevano, ed hanno, del carattere imparziale e distaccato che deve essere presente sempre in ogni processo o giudizio all'interno dello Stato democratico.

È sembrato d'altra parte giusto (e anche qui concordo con il progetto Martinazzoli) che i membri dell'Esecutivo, nel momento di essere giudicati, non passassero, rispetto ai parlamentari, da una posizione di ipotetico privilegio, quale potrebbe essere quella di cui all'articolo 96 della Costituzione, ad una posizione di svantaggio e quindi di disuguaglianza dal momento che per i membri del Parlamento è richiesta, prima di iniziare un procedimento penale, l'autorizzazione a procedere al Parlamento.

Il progetto Martinazzoli prevede perciò che, per i reati diversi dalla fattispecie di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, i membri dell'Esecutivo vengano giudicati dall'autorità giudiziaria ordinaria, previa autorizzazione a procedere della Camera alla quale appartengono. Questo sforzo di raggiungere un principio di uguaglianza davanti alla legge e al giudice è senz'altro da incoraggiare e da approvare. L'aver però trasportato, con una scelta peraltro ingegnosa, le fattispecie di alto tradimento e di attentato alla Costituzione anche nella normativa riguardante i membri del Governo, può obiettivamente rendere più difficoltosa (ma non era certo questa l'intenzione dei presentatori che dobbiamo ringraziare) nel futuro l'interpretazione di norme che, data

l'estrema delicatezza della materia, devono essere il più possibile snelle e chiare.

Sulla natura penalistica di quella ormai famosa fattispecie, già si discute e tanto. È vero, come scrive il relatore Bonifacio, che il reato di alto tradimento non trova riscontro nel comune diritto penale sostanziale ed è anche indubbio che il reato di attentato alla Costituzione corrisponda al delitto previsto dall'articolo 283 del codice penale, così come è doveroso ricordare che una discreta parte della dottrina giuridica, vedasi Balladore-Pallieri, Crisafulli, Giampietro, Montalbano, Riccio, Sinagra, Gianturco e diversi altri, a differenza di Bonifacio, di Mortati, di Tesauro, si è invece convinta che quelle fattispecie hanno natura penalistica se non altro perchè l'articolo 15 della legge costituzionale n. 1 dell'11 marzo 1953 parla di reati e non più di atti, anche se la determinazione della sanzione necessaria in qualsiasi precetto che vuol essere di carattere penalistico appare nella predetta legge costituzionale singolare e quindi difettosa.

Ma la verità è che, al di là di tali dispute dottrinarie — e qui concordo completamente con il relatore — non si vede perchè il principio costituzionale per il quale nessuno può essere distolto dal giudice naturale preconstituito per legge debba subire per i membri del Governo (e qui vi parla il rappresentante di una parte politica che ha le maggiori responsabilità di Governo) debba ricevere una deroga così forte e anche, diciamo pure, così impopolare.

Abbiamo il coraggio — e qui lo chiedo ai membri di altre parti politiche che hanno idee e proposte diverse sull'argomento, salvo gridare allo scandalo quando la Commissione inquirente archivia certi casi o la maggioranza del Parlamento la pensa sulle proposte della Commissione diversamente da loro — di concludere che anche per i ministri non vi può essere altra giurisdizione che quella del giudice ordinario. Certo la legge, così come è proposta dalla Commissione, può ancora dare adito a discussioni e anche ad incongruenze. Penso, per esempio, alle centinaia di casi che arriveranno davanti alla Commissione per le autorizzazioni a procedere, molti dei quali relativi

ad accuse del tutto infondate e che si potrebbero rovesciare sulle Aule parlamentari senza che la Commissione, a differenza di quanto è consentito all'Inquirente, possa intervenire per una opportuna archiviazione. Penso anche alla inopportunità che i membri dell'Esecutivo siano affidati ad un giudice monocratico quale è il pretore e non invece al più ampio ed articolato giudizio collegiale del tribunale. Penso dunque all'auspicabile istituzione di una competenza per materia del tribunale nella specie. Il che non dovrebbe certo far gridare allo scandalo se per altri reati, quelli per esempio della stampa, si è già derogato ai principi generali della competenza. Penso anche alla probabile inattività di un'apposita Commissione interparlamentare che dovrebbe vivere solo per mettere in stato d'accusa il Presidente della Repubblica quasi che lo aspettasse al varco (il che non era certo l'intenzione dei proponenti). Comprendo poi la preoccupazione espressa in Commissione dal senatore Stanzani Ghedini che senza la fissazione di un termine per la concessione dell'autorizzazione a procedere si vanifichi un'esigenza di giustizia nei riguardi dei membri del Governo che vedrebbero indefinitamente rinviato un giudizio sulle loro eventuali responsabilità. Ma a tale proposito vanno allora chiarite alcune cose: primo, se il termine debba essere perentorio, come afferma il senatore Maffioletti; secondo, se tale principio non vada applicato anche per i parlamentari e quindi se il proposto termine di tre mesi sia possibile rispettarlo sempre o non sia opportuno introdurre, motivandole, alcune eccezioni.

Collegi di altre parti politiche — abbiamo sentito ieri l'interessante intervento del senatore Jannelli — si preoccupano infine di istituire tre fasi del procedimento: si vorrebbe affidare una prima fase che somiglia a quella del pubblico ministero nel processo penale ad una istituenda procura della Corte costituzionale (oppure alla Corte d'appello secondo un'altra proposta), mentre il Parlamento dovrebbe fare quasi da giudice istruttore che assolve o rinvia al giudizio di un terzo giudice, la Corte costituzionale.

Presidenza del vice presidente VALORI

(Segue LA RUSSA VINCENZO).
In questo modo, a parte la lungaggine e la laboriosità di tali procedimenti, si accentuerebbe a mio avviso quella disuguaglianza di trattamento tra ministri e cittadini e tra ministri e parlamentari. Ma perchè — lo chiedo ai colleghi che hanno parlato sostenendo idee diverse dalle nostre — questi progetti così complicati? Forse qualcuno ha paura della magistratura ordinaria? Certo è compito del Governo e del Consiglio superiore della magistratura vigilare perchè non ci siano, nello svolgimento dell'attività giurisdizionale, da parte del magistrato, abusi, soprusi e atti comunque contrari alla legislazione che disciplina il comportamento di questi servitori dello Stato e le loro funzioni. Se siamo davanti in qualche caso a questi abusi, essi devono essere subito colpiti, ma al potere giudiziario nel suo insieme va restituita, anche in questa occasione così importante, la fiducia che merita, ma soprattutto il ruolo peculiare che gli tocca nell'ordinamento dello Stato democratico, un ruolo di autonomia, di indipendenza dall'Esecutivo nel rispetto della volontà sovrana del Parlamento e del magistero del Presidente della Repubblica, presidente del Consiglio superiore della magistratura.

Il potere giudiziario, i magistrati dell'Italia democratica sono oggi in grado per imparzialità e competenza di giudicare i ministri. Il Parlamento è organo legislativo e ad esso va tolta (ad eccezione del principio dell'autorizzazione a procedere che non è certo attività giurisdizionale e che deve esercitare comunque nello spirito per il quale è nato negli Stati moderni) ogni attività anche parzialmente giurisdizionale. Il giudice applica le leggi volute dal Parlamento, ma il Parlamento non può essere giudice di se stesso, dal momento che i Ministri nello Stato contemporaneo sono quasi tutti parlamentari. Credo comunque di poter dire,

anche a nome del mio Gruppo politico, che mi ha in questo senso autorizzato, che come democratici cristiani siamo disponibili ad accogliere serenamente modifiche, emendamenti, correzioni perchè il tema trattato non si presta ad essere discusso con fretta e superficialità; anche perchè da esso passa persino la credibilità della classe politica ed alcuni suoi riflessi hanno diretta influenza sulla cosiddetta questione morale, una questione che attende sempre una chiave di soluzione ed una speranza. Il progetto Martinazzoli così emendato è breve, snello, semplice quasi come se attendesse ancora di essere integrato e perfezionato. Su questo credo che convengano tutte le parti politiche. Credo però che lo spirito che anima la riforma, al di là dei progetti presentati, debba rimanere questo: il principio della divisione dei poteri, la pressione dell'opinione pubblica, il diritto naturale vogliono che i parlamentari facciano le leggi e i giudici le sentenze; ogni deroga sostanziale a questo principio, deroga che peraltro nessuno ha proposto in questi termini, potrebbe persino alterare la natura stessa dello Stato democratico moderno.

P R E S I D E N T E . Dichiaro chiusa la discussione generale e rinvio il seguito dell'esame.

Interpellanze, annunzio

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare annunzio della interpellanza pervenuta alla Presidenza.

B E R T O N E , segretario:

SPADACCIA, STANZANI GHEDINI. —
Al Presidente del Consiglio dei ministri. —
Per sapere che cosa il Governo abbia pre-

disposto e che cosa, e in quali tempi, abbia intenzione di fare per adempiere ai seguenti impegni assunti in Parlamento.

1) Nella replica al dibattito sulla fiducia alla Camera dei deputati, l'11 luglio 1981, precisando quanto aveva affermato nel suo discorso programmatico e nella replica al dibattito avvenuto in Senato, il Presidente del Consiglio disse, tra l'altro, rispondendo, in particolare, all'onorevole Aglietta: « Dobbiamo metterci in condizione di connettere la soluzione del problema della fame con tutta la sua urgenza al tradizionale problema dello sviluppo: questo ha tempi necessariamente lunghi, quello è caratterizzato da drammatica immediatezza. Il Governo si impegna, altresì, ad una nuova valutazione dell'entità dello sforzo finanziario che possiamo fare e a definire in sede internazionale, e in particolare con gli organismi multilaterali, nuove iniziative finalizzate a obiettivi prioritari nel settore dell'alimentazione. In questo contesto ci adopereremo affinché al Vertice di Ottawa si concordi sulla necessità di esplorare in concreto nuovi modi volti a rendere disponibili con urgenza risorse aggiuntive per la soluzione dei problemi alimentari nel più ampio contesto e l'obiettivo di combattere le condizioni del sottosviluppo ».

Nello stesso discorso di replica, negando un'impostazione divergente rispetto a quella risposta della sua interlocutrice, il senatore Spadolini affermò che « il problema è quello della concreta spendibilità, della immediata operatività, e la volontà di soluzioni di questo problema, onorevole Aglietta, significa che il Governo indica la necessità di dare priorità al salvataggio delle vite umane in pericolo accogliendo, sotto questo profilo, il solenne appello del Presidente Pertini e dei 53 Premi Nobel ».

2) Pochi giorni dopo, al Vertice dei 10 di Ottawa, il Presidente del Consiglio pretese ed ottenne che nella dichiarazione conclusiva della Conferenza fosse inserito il seguente paragrafo 19:

« Riconosciamo l'importanza di una accelerazione nel ritmo della produzione ali-

mentare nel mondo in via di sviluppo e di una maggiore sicurezza alimentare a livello mondiale, nonchè l'esigenza per i Paesi emergenti di perseguire sane politiche agricole e alimentari; esamineremo le vie per rendere disponibili a tali scopi maggiori risorse. Abbiamo preso nota che il Governo italiano intende discutere con la Comunità europea proposte da avanzare, in stretta cooperazione, con le istituzioni specializzate dell'ONU con sede in Roma, per un'azione speciale in questo settore, diretta con priorità ai Paesi più bisognosi ».

3) Il 30 luglio 1981 la Camera approvò una mozione, a firma dei deputati Gerardo Bianco, Labriola, Reggiani, Bozzi e Bonalumi, nella quale si affermava che: « la Conferenza di Ottawa ha rappresentato un passo nella giusta direzione anche se è evidente la necessità di completarlo con ulteriori consistenti impegni politici europei e internazionali, per i quali l'Italia, nella persona del suo Presidente del Consiglio, è stata investita di una missione di primaria importanza », e, in particolare, al punto 2) si riaffermava che: « i fini posti dall'appello dei Premi Nobel rappresentano un punto centrale della politica di cooperazione allo sviluppo del Governo italiano »; al punto 3) si chiedeva al Governo: « di elaborare specialmente in collaborazione con altri Paesi, e prioritariamente con quelli della CEE e con essa medesima, un piano di urgenza concreto, congiunturale e strutturale, destinato ad arrestare la morte per fame e per malnutrizione delle popolazioni più minacciate ed in particolare, conformemente alle decisioni prese ad Ottawa, di prendere sollecitamente ogni iniziativa intesa a discutere con la CEE proposte da avanzare in stretta cooperazione con le organizzazioni specializzate dell'ONU con sede a Roma, per una azione speciale nel settore agro-alimentare, diretta con priorità ai Paesi più bisognosi »; al punto 4) si invitava il Governo: « a compiere ogni sforzo per portare, entro tempi ragionevoli, allo 0,7 del prodotto interno lordo il livello dell'aiuto italiano allo sviluppo... »; al punto 5) si invitava il Governo: « a prendere tutte le iniziative neces-

sarie per promuovere l'approfondimento nelle opportune sedi della proposta per la creazione di un Fondo mondiale di sviluppo, nel senso previsto dal rapporto Brandt »; al punto 9) si impegnava il Governo: « ad intraprendere ogni opportuna azione per mobilitare risorse aggiuntive da concedere a condizioni DAC utilizzando tutte le disponibilità umane e tecnologiche dell'industria italiana, con l'obiettivo di realizzare progetti pluriennali di sviluppo e interventi di emergenza per 3.000 miliardi, in relazione ai tempi ed agli intenti indicati nella presente mozione ».

Tale mozione fu ovviamente accettata dal Governo. La stessa mozione impegnava il Governo a riferire entro il 15 settembre alla stessa Assemblea sull'attuazione dei punti sopra indicati e degli altri omessi.

4) Il 3 dicembre 1981 si svolse, sempre alla Camera, il dibattito sulle comunicazioni richieste dalla precedente mozione per il 15 dicembre. Il Governo pose la fiducia su una mozione firmata dai capigruppo della maggioranza Gerardo Bianco, Labriola, Reggiani e Bozzi, tutti promotori anche della precedente mozione, per impedire che fosse altrimenti approvata altra mozione firmata da circa 200 deputati, di cui 180 appartenenti ai partiti della maggioranza.

Anche tale mozione, pur eludendo adempimenti puntuali, non poteva non riconfermare gli impegni precedentemente assunti, e in particolare: « a definire entro il 30 aprile 1982, in collaborazione con la Comunità economica europea e con le organizzazioni specializzate dell'ONU con sede a Roma, le modalità, i tempi di esecuzione e gli obiettivi specifici dell'azione speciale di urgenza nel settore agro-alimentare, diretta con priorità ai Paesi più bisognosi, che è stata promossa dall'Italia in occasione del vertice di Ottawa »; « a proseguire ulteriormente nello sforzo già avviato per portare allo 0,7 per cento del PIL il livello dell'aiuto italiano allo sviluppo, nel rispetto degli impegni internazionali, e specialmente della Risoluzione numero 35/36, approvata il 5 dicembre 1980 dalla Assemblea dell'ONU, valutando le possibilità di accelerare i tempi per il perseguimento di tale obiettivo, nello spirito della Risolu-

zione del 20 luglio 1981 »; « a predisporre piani finanziari di intervento sulla base degli stanziamenti approvati per il triennio 1981-1983, ammontanti a 4.700 miliardi di lire, nonchè a proseguire nelle azioni dirette a mobilitare risorse aggiuntive da concedere a condizioni DAC, utilizzando tutte le disponibilità umane e tecnologiche dell'industria italiana, con l'obiettivo di realizzare progetti pluriennali di sviluppo e interventi di emergenza per 3.000 miliardi, conformemente allo spirito della presente Risoluzione ».

5) In una lettera inviata ai Capi di Governo degli altri Stati membri della CEE, il Presidente del Consiglio confermò detti impegni anche finanziari: « ... è in questo spirito che ho esposto al Vertice di Ottawa l'intendimento del mio Governo di assumere iniziative intese a discutere in campo internazionale, e in particolare in ambito CEE e in stretta collaborazione con le organizzazioni specializzate dell'ONU con sede a Roma, proposte per un'azione speciale nel settore agro-alimentare diretta con priorità ai Paesi più bisognosi ... »; « Nonostante la difficile congiuntura economica che attraversa il mio Paese, il Governo italiano, oltre allo stanziamento di 4.500 miliardi di lire da tempo approvato per il triennio 1981-83, ha assunto di recente in Parlamento l'impegno di mobilitare risorse aggiuntive per complessivi 3.000 miliardi di lire, da destinare all'assistenza allo sviluppo internazionale ... ».

(2 - 00458)

Interrogazioni, annuncio

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare annuncio della interrogazione pervenuta alla Presidenza.

ANDERLINI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro delle finanze.* — Per sapere se il Governo è a conoscenza del fatto che, in alcuni casi, il personale csattoriale si reca stabilmente a prestare la propria opera presso gli Uffici delle imposte dirette o presso Uffici tributari periferici dello Stato, nonostante il divieto,

espressamente ribadito da parte del Ministero delle finanze, di far eseguire nei propri uffici i controlli inerenti le operazioni di riscossione al personale esattoriale e, comunque, estraneo all'Amministrazione.

L'interrogante chiede, pertanto, di conoscere se il Governo non ritenga opportuno porre termine a detta situazione e vietarla per il futuro.

(3 - 02001)

**Ordine del giorno
per le sedute di martedì 25 maggio 1982**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi martedì 25 maggio in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

Discussione dei disegni di legge:

1. Conversione in legge del decreto-legge 28 aprile 1982, n. 185, concernente estensione delle garanzie dello Stato per i debiti delle imprese armatoriali sottoposte ad amministrazione straordinaria, anche se sorti prima dell'inizio della procedura (1890).

2. Norme sul trattamento giuridico ed economico del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (1896).

La seduta è tolta (ore 12,05).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA

Consigliere preposto alla direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari