

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 70° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 7 GENNAIO 1988

—————

## INDICE

### **Commissioni permanenti**

1<sup>a</sup> - Affari costituzionali ..... *Pag.* 3



*CONVOCAZIONI* ..... *Pag.* 6

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 7 GENNAIO 1988

30<sup>a</sup> SedutaPresidenza del Presidente  
ELIA*Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Cattanei.**La seduta inizia alle ore 16,30.***IN SEDE REFERENTE**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE - «**Modificazione all'articolo 96 della Costituzione**» (162), d'iniziativa dei senatori Filetti ed altri;DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE - «**Norme in materia di procedimenti di accusa e modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (226)**», d'iniziativa dei senatori Tedesco Tatò ed altri;DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE - «**Norme in materia di procedimenti di accusa e modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (565)**», d'iniziativa dei senatori Mancino ed altri;DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE - «**Modificazioni degli articoli 90, 96 e 135 della Costituzione e nuove norme sui procedimenti e sui giudizi d'accusa costituzionali (646)**», d'iniziativa dei senatori Gualtieri ed altri;DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE - «**Norme in materia di procedimenti di accusa e modifiche dell'articolo 96 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (680)**», d'iniziativa dei senatori Spadaccia ed altri;DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE - «**Abrogazione di norme in materia di procedimenti di accusa (716)**», d'iniziativa del senatore Pollice (Seguito dell'esame e rinvio)

La Commissione riprende l'esame, sospeso nella seduta del 16 dicembre 1987.

Dopo una breve introduzione del Presidente, prende la parola il relatore, senatore Guzzetti, il quale dà conto delle proposte emendative da lui presentate in ossequio a quanto deciso

nella seduta anzidetta. Il sistema configurato da tali proposte prevede in primo luogo, coerentemente con le posizioni emerse nel corso del precedente dibattito, l'eliminazione del doppio filtro parlamentare e l'esclusiva competenza del magistrato a ricevere la *notitia criminis*. I rapporti e le denunce per i fatti previsti dall'articolo 96 della Costituzione, infatti, sono inoltrati al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione il quale deve compiere, entro tre mesi, le indagini dirette a stabilire se debba promuoversi l'azione penale, al termine delle quali può chiedere l'archiviazione della notizia di reato ad uno speciale Collegio istruttorio costituito ogni due anni presso la Corte di cassazione, ovvero trasmettere gli atti al Collegio stesso affinché compia tutte le indagini necessarie per l'accertamento della verità. Il Collegio, sentito il Procuratore generale, può pronunciare sentenza non impugnabile di proscioglimento ovvero, ove ritenga che dall'indagine siano emersi sufficienti elementi di prova a carico dell'indiziato, trasmettere al Presidente della Camera competente una motivata relazione con richiesta di autorizzazione a procedere.

Infine, su relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, l'Assemblea della Camera competente delibera a maggioranza assoluta il non luogo a procedere oltre che per le ordinarie motivazioni di proscioglimento previste dal codice penale, anche nel caso in cui ritenga che l'imputato ha agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente preminente. Ove l'Assemblea non si pronunci in tal senso, l'inquisito è rinviato a giudizio davanti all'autorità giudiziaria ordinaria.

Prende la parola il senatore Maffioletti, il quale illustra il diverso sistema risultante dagli emendamenti presentati dai senatori del Gruppo comunista. Tali proposte emendative prevedono che a conoscere della *notitia criminis* sia il pubblico ministero competente secondo le ordinarie norme di procedura penale. Quest'ultimo, nel termine di trenta giorni - termine individuato per analogia con quello proposto dal progetto del nuovo codice di procedura penale per le indagini preliminari -

ove non ritenga di dover chiedere l'archiviazione secondo le norme del codice di rito, trasmette gli atti al Presidente della Camera competente, che ne investe immediatamente la relativa Giunta per le autorizzazioni a procedere.

Tale Giunta può richiedere al pubblico ministero lo svolgimento di ulteriori essenziali atti di indagine. Ove ritenga che ricorrano le condizioni per la sussistenza nel fatto di un interesse rilevante per lo Stato trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento degli atti o del supplemento di indagine se richiesto, una relazione all'Assemblea parlamentare competente che, comunque, è convocata di diritto entro sessanta giorni dal deposito della relazione del pubblico ministero. Qualora l'Assemblea non riconosca, a maggioranza assoluta dei componenti, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato di preminente rilevanza, gli atti sono rimessi al pubblico ministero perchè adotti i provvedimenti conseguenti secondo le ordinarie norme di procedura penale. A tutela dell'inquisito, sono previste, infine, norme particolari per lo svolgimento delle ulteriori indagini eventualmente richieste dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere.

Si passa quindi all'esame delle proposte emendative all'articolo 5.

Dopo interventi del Presidente e dei senatori Vitalone, Mancino e Guizzi, prende la parola il senatore Taramelli il quale afferma che gli emendamenti presentati dai senatori del Gruppo comunista intendono recepire compiutamente le indicazioni che l'elettorato ha offerto alla classe politica con il voto referendario in materia di Commissione inquirente. In realtà, egli afferma, all'evidente opzione in favore del superamento della giustizia politica, si può dare un'efficace risposta unicamente se si stabilisce che il giudice dei membri del Governo è il giudice naturale, individuato secondo le norme generali di procedura penale: a suo parere, tale condizione non è soddisfatta dagli emendamenti del relatore in quanto, se è vero che il procedimento da essi predisposto può sfociare nel rinvio a giudizio dell'inquisito innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, è altresì vero che il giudizio di quest'ultima sarebbe condizionato indubbiamente in maniera pesante dalle conclusioni

espresse da un Collegio istruttorio scelto nell'ambito della Suprema Corte.

Replica il relatore il quale si dichiara disposto a cercare un punto di intesa fra le due possibili soluzioni risultanti dalle proposte emendative.

Il senatore Mancino osserva che tra gli emendamenti presentati dal relatore e quelli avanzati dai senatori del Gruppo comunista esiste una differenza fondamentale in quanto i primi conferiscono al Collegio istruttorio un potere di proscioglimento *inimpugnabile*, avente la finalità di impedire che vengano portate all'esame del Parlamento accuse completamente prive di fondamento, che non si rinviene invece nel sistema ipotizzato dal senatore Maffioletti. A suo parere, poi, al fine di evitare una situazione paradossale in cui al Ministro che sia anche parlamentare è riconosciuta una tutela minore di quella riservata dall'articolo 68 della Costituzione al semplice deputato o senatore, è essenziale stabilire che il voto della Camera competente debba avere ad oggetto non solo l'accertamento della sussistenza di un prevalente interesse dello Stato, ma anche quello di un *fumus persecutionis* nei confronti del membro del Governo.

Il senatore Maffioletti, nell'osservare che la proposta del relatore appare ambigua e pericolosa in quanto consegna il potere di impedire il naturale corso del procedimento penale ad un Collegio istruttorio composto da giudici, quali sono quelli della Cassazione, che da anni non svolgono funzioni inquirenti, dichiara che la proposta del senatore Mancino di estendere all'accertamento della sussistenza del *fumus persecutionis* l'oggetto del voto parlamentare, potrebbe essere accettata solo ove venisse previsto un *quorum* più elevato rispetto a quello della maggioranza assoluta dei componenti, in modo da evitare che la delicata decisione sul punto sia affidata unicamente alla maggioranza.

Il senatore Acone, nel manifestare il suo compiacimento per il fatto che dal dibattito svoltosi emerge il sostanziale accoglimento di indicazioni a suo tempo espresse dal Gruppo socialista, ritiene che vada salvaguardata l'esigenza avvertita dal relatore di un filtro giudiziario che impedisca il proseguimento di azioni infondate e provocatorie e che eviti, nel contempo, i danni conseguenti allo *streptitus*

fori. Dichiarò comunque la sua disponibilità a cercare, tramite un'opportuna pausa di riflessione, soluzioni più equilibrate, anche spostando la competenza su tale esame preliminare dalla Corte di cassazione alla Corte d'appello.

Con tale proposta concorda il senatore Vitalone, che ribadisce la necessità di salvaguardare il Governo da azioni penali improvvise e strumentali e fa presente come, a suo parere, la previsione di un filtro preliminare, identificato nella Cassazione o nella Corte d'appello, non violi il principio dell'inderogabilità del giudice naturale che, a norma dell'articolo 25 della Costituzione, è il giudice precostituito per legge.

Il senatore Corleone esprime soddisfazione per gli importanti elementi di novità che possono rinvenirsi nelle nuove proposte emendative le quali - egli osserva - recepiscono in parte anche alcune esigenze che sono alla base del disegno di legge presentato dal Gruppo federalista europeo ecologista. Esprime inoltre l'auspicio che il Senato colga l'occasione per procedere anche ad una riforma dell'articolo 68 della Costituzione, in modo da innovare profondamente il sistema della giustizia politica.

Dopo un breve intervento della senatrice Tedesco Tatò, prende la parola il senatore Pontone il quale rileva che le esigenze garantiste che sono alla base degli emendamenti del relatore e dei senatori del Gruppo comunista potrebbero essere soddisfatte molto più correttamente attraverso un rinvio alla procedura di cui all'articolo 68 della Costituzione. Presenta, pertanto, un emendamento in tal senso all'articolo 5.

Il senatore Mazzola, premesso il suo apprezzamento per il contributo offerto al dibattito delle proposte avanzate da parte tanto del relatore quanto dai senatori del Gruppo comunista, esprime tuttavia perplessità riguardo ad un sistema che faccia essenzialmente perno sulla Corte di cassazione. Meglio sarebbe, invece, a suo parere, che i rapporti e le denunce relativi ai fatti previsti dall'articolo 96 della Costituzione fossero inoltrati ad un magistrato di grado non apicale, al quale già spetta, peraltro, la funzione istruttoria.

Rilevato che la discussione sembra oramai

addivenuta ad un sufficiente grado di maturazione, propone che si faccia luogo ad una riflessione informale in sede ristretta che consenta di pervenire ad un testo concordato tra le varie parti politiche.

Dopo ampi interventi dei senatori Vitalone, Acone e Maffioletti, il presidente Elia sottolinea l'opportunità che si valuti attentamente l'ampiezza dei poteri che si intendono attribuire al Collegio istruttorio. Soffermandosi quindi ad esaminare l'emendamento sostitutivo dell'articolo 5 del testo base presentato dai senatori del Gruppo comunista ed, in particolare, la previsione secondo la quale, ove il pubblico ministero ritenga la denuncia e la querela prive di fondamento, ne chiede l'archiviazione secondo le norme del codice di procedura penale - sottolinea l'esigenza di riflettere circa l'eventualità di superare il mero provvedimento di archiviazione, prevedendo altresì la possibilità che si pronunci una sentenza di proscioglimento. Il senatore Guzzetti rilevato come, nel corso della seduta odierna, siano stati enucleati elementi di ampia convergenza, riassume i punti nodali sui quali è opportuno a questo punto dar luogo ad una riflessione: la definizione dell'ampiezza dell'attività istruttoria, che non si vorrebbe collocata al livello apicale della magistratura e la possibile pronuncia di sentenze di proscioglimento da parte del collegio istruttorio.

Dichiara, quindi, di condividere la proposta, avanzata dal senatore Mazzola, di promuovere una riflessione ulteriore, di carattere informale, in modo che si possa giungere in tempi rapidi a definire tali questioni.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 13 gennaio 1988, alle ore 9,30 ed alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna, integrato dall'esame, in sede consultiva, dei disegni di legge nn. 434, 483, 573, 628, 748, 757 e 758, concernenti la responsabilità civile dei magistrati.

*La seduta termina alle ore 19.*

## CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

### GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)

Venerdì 8 gennaio 1988, ore 10,30

*In sede referente*

Esame dei disegni di legge:

- PECCHIOLI ed altri. - Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati (434).
- COVI ed altri. - Nuove norme sulla responsabilità del magistrato (469).
- ACONE ed altri. - Nuove norme sulla responsabilità civile del magistrato (483).
- ONORATO ed altri. - Nuove norme sul risarcimento dei danni derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla responsabilità civile dei magistrati (573).
- FILETTI ed altri. - Nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati (628).
- Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (748) (*Risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Gargani ed altri; Zangheri ed altri; La Malfa ed altri; Facchiano ed altri; Rodotà; Guidetti Serra ed altri; Biondi ed altri; Andò ed altri; Mellini ed altri; Maceratini ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
- D'INIZIATIVA POPOLARE. - Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati (757).
- SPADACCIA ed altri. - Norme sostanziali e processuali integrative e complementari dell'avvenuta abrogazione mediante *referendum* popolari degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile (758).