

RESOCONTO STENOGRAFICO

106.

SEDUTA DI LUNEDÌ 2 DICEMBRE 1996

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LORENZO ACQUARONE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Delegazione presso la Conferenza parlamentare dell'Iniziativa centro europea (INCE) (Elezione del presidente)	8091	Biasco Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore</i>	8117, 8121
Disegni di legge di conversione:		Conte Gianfranco (gruppo forza Italia) ..	8118
(Annunzio della presentazione)	8091	Pace Giovanni (gruppo alleanza nazionale)	8119
(Assegnazione a Commissioni in sede referente)	8091	Vigevani Fausto, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i>	8118, 8121
(Trasmissione dal Senato)	8091	Disegno di legge di conversione (Discussione):	
Disegno di legge (Proposta di assegnazione a Commissione in sede legislativa)	8117	Conversione in legge del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 555, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione (2535)	8092
Disegno di legge (Discussione):		Presidente	8092, 8096, 8097
Norme di recepimento della direttiva 95/7/CE, concernente semplificazioni in materia di imposta sul valore aggiunto sui traffici internazionali (1985)	8117	Copercini Pierluigi (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	8106
Presidente	8117	Corleone Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i>	8100

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1996

	PAG.		PAG.
Parenti Tiziana (gruppo forza Italia)	8100	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore per la I Commissione</i>	8092
Saraceni Luigi (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	8109	Ordine del giorno delle sedute di domani .	8022
Scoca Maretta (gruppo CCD-CDU)	8114	Considerazioni integrative della relazione del deputato Antonio Soda sul disegno di legge di conversione n. 2535	8123
Siniscalchi Vincenzo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore per la II Commissione</i>	8097		

La seduta comincia alle 17.

ADRIA BARTOLICH, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta pomeridiana del 28 novembre 1996.

(È approvato).

Elezione del presidente della delegazione presso la Conferenza parlamentare dell'Iniziativa centro europea (INCE).

PRESIDENTE. Comunico che, durante la riunione costitutiva della delegazione presso la Conferenza parlamentare dell'Iniziativa centro europea (INCE), tenutasi in data 28 novembre 1996, il senatore Diodato Bratina è stato eletto presidente della delegazione stessa.

Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissioni in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza, in data 29 novembre 1996, il seguente disegno di legge:

S. 1541. — « Conversione in legge del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545, recante disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva » (approvato dal Senato) (2794).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, il suddetto disegno di legge è stato deferito, in pari data, in sede referente, alle Commissioni riunite VII (Cultura) e IX (Trasporti), con il

parere delle Commissioni I (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento) e XIV.

Il suddetto disegno di legge è stato altresì assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea, di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis. Tale parere dovrà essere espresso entro giovedì 5 dicembre 1996.

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con lettera in data 29 novembre 1996, ha presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 29 novembre 1996, n. 606, recante norme transitorie in materia di collocamento in ausiliaria del personale militare » (2795).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, il suddetto disegno di legge è stato deferito, in pari data, in sede referente, alla IV Commissione permanente (Difesa) con il parere delle Commissioni I, V, VI, XI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, relativamente alle disposizioni in materia previdenziale).

Il suddetto disegno di legge è stato altresì assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea, di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis del regolamento. Tale parere dovrà essere espresso entro giovedì 5 dicembre 1996.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 555, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione (2535) (ore 17,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 555, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

Avverto che, se non vi sono obiezioni, le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Come diceva, se non vado errato, Bartolo, *rem non novam adgredimur!*

LUIGI SARACENI. Sublime sillogismo!

ANTONIO SODA, *Relatore per la I Commissione*. Sì, Bartolo da Sassoferrato, signor Presidente, era capace di alti sillogismi, come dice Saraceni: speriamo di non fare noi altrettanto!

PRESIDENTE. Il relatore per la I Commissione, onorevole Soda, ha facoltà di svolgere la relazione.

ANTONIO SODA, *Relatore per la I Commissione*. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi deputati, le prerogative o guarentigie parlamentari, secondo le espressioni in uso nei paesi anglosassoni, o le immunità o i privilegi, secondo la formulazione adottata nei paesi a diritto continentale, si affermano, come è noto, in Inghilterra con un processo graduale di superamento del regime assolutistico e si potenziano e si estendono in Francia a partire dalla rivoluzione del 1789.

Al termine del processo storico di realizzazione compiuta della democrazia rappresentativa nel quadro di una sottrazione della funzione giurisdizionale da ogni ingerenza del potere esecutivo nell'esercizio dell'azione penale e della attività decisoria propria dei giudici e nell'ambito peraltro di una tutela costituzionale rafforzata dei diritti e delle libertà di ogni persona secondo il principio di uguaglianza, da taluni, soprattutto nel nostro paese, si è sostenuto che le prerogative parlamentari non hanno più ragion d'essere come istituto di indipendenza dei singoli membri delle Camere o come presidio giuridico di salvaguardia dell'organo parlamentare nel suo complesso come espressione della democrazia.

È contestato, secondo questa visione politico-giuridica, il fondamento delle immunità per il venir meno delle sue ragioni storiche legittimatrici di un diritto singolare. Questa concezione è stata respinta dal nostro legislatore costituente del 1948 e del 1993, che pure ha introdotto rilevanti modifiche all'originario istituto, evidentemente sulla base dell'assunto che le prerogative parlamentari, da complesso di disposizioni normative dirette, in special modo, a garantire ai membri del Parlamento uno *status* giuridico particolare per l'esercizio libero delle funzioni di rappresentanza democratica in autonomia ed in contrasto con gli interessi del potere per il quale la giurisdizione allora era amministrata, hanno nelle moderne democrazie acquistato la natura di istituto concorrente all'attuazione del principio della divisione, della separazione dei poteri.

Come ha intuito il nostro grande studioso Santi Romano, elaboratore della fondamentale teoria del diritto come istituzione, nella sua opera *Principi di diritto costituzionale generale*, il fondamento delle immunità è da ricercarsi non soltanto nel bisogno di tutelare il potere legislativo da ogni attentato del potere esecutivo e nella convenienza di non distrarre senza gravi motivi i membri del Parlamento dall'esercizio delle loro funzioni, ma soprattutto nel principio generale che comprende anche le ragioni ora menzionate dell'in-

dipendenza ed autonomia delle Camere verso tutti gli altri organi, poteri e ordini dello Stato.

Questa intuizione, come tutte le grandi elaborazioni del pensiero, è tuttora valida ed anzi manifesta oggi, ancor più di ieri, la sua portata di universale garanzia nelle democrazie governanti le società complesse, nelle quali si organizza una diversa e più avanzata concezione della separazione dei poteri.

Anche da noi, nel nostro ordinamento, è in corso un processo di ridefinizione della separazione dei poteri nel senso dell'attribuzione di sempre più incisive capacità e strumenti decidenti al Governo, che tende ad assumere il ruolo di comitato di direzione della sua maggioranza nell'attuazione del programma votato dagli elettori, riservandosi al Parlamento un ruolo centrale di controllo e di grande legislazione. Vi sono ragioni e necessità, dunque, di un rafforzamento dell'autonomia e dell'indipendenza del Parlamento nella sua articolazione di maggioranza e di minoranza e dei singoli suoi componenti proprio nel momento in cui più forti e separati sono rispettivamente diventati, o stanno per diventarlo, gli altri poteri e ordini dello Stato: la magistratura, il Governo, le incipienti istituzioni di autorità indipendenti di garanzia.

A questi principi si ispira ancora l'attuale formulazione delle disposizioni di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale del 29 ottobre 1993, n. 3. Sappiamo che il nuovo testo dell'articolo 68 ha riconfermato l'istituto dell'immunità parlamentare per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni, stabilendo che i parlamentari non possono essere chiamati a rispondere per tali atti; ha previsto la preventiva autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza, non già per il promovimento dell'azione penale, ma esclusivamente per l'adozione di provvedimenti limitativi della libertà: perquisizioni personali e domiciliari, arresto o altra misura di privazione della libertà; provvedimenti invasivi della sfera della riservatezza e della libertà di comu-

nicazione e di manifestazione del pensiero attuati attraverso strumenti a sorpresa ed occulti di intercettazione delle conversazioni e delle comunicazioni in genere; infine provvedimenti di sequestro della corrispondenza.

Naturalmente è stata confermata la non necessità dell'autorizzazione nel caso di esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero quando il parlamentare sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

La disciplina costituzionale emergente dall'attuale articolo 68, rielaborato sull'onda anche emotiva di rimuovere spazi di impunità consolidati da una classe dirigente priva di alternanza nel blocco storico della democrazia italiana, è ora a mio avviso al livello minimo delle prerogative indispensabili affinché un potere democratico che voglia salvaguardare la sua indipendenza anche da corpi burocratici organizzati in sistema possa legittimamente svolgere le sue funzioni di rappresentanza e di guida del paese.

Negli altri ordinamenti costituzionali, anche in quei paesi che solo dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica sono giunti alla democrazia, l'istituto delle prerogative parlamentari è forte e saldamente ancorato al principio della indipendenza delle Camere elettive dalle interferenze e dalle incursioni degli altri poteri dello Stato.

In tutte le costituzioni degli Stati aderenti all'Unione europea le prerogative e le immunità dei membri del Parlamento sono affermate e salvaguardate. In Belgio, in base agli articoli 58 e 59 della nuova costituzione approvati il 12 febbraio 1994, è adottato il principio della non indagabilità e della imperseguibilità dei membri delle camere per le opinioni e i voti espressi, come previsto nell'originario articolo 68 della nostra Costituzione. È indicata inoltre la previa autorizzazione sia per l'arresto sia per ogni altra forma di coercizione personale. In Danimarca è richiesto il consenso del *Folketing* per procedere o arrestare uno dei suoi membri. L'attentato alla sicurezza, all'indipen-

denza e alla libertà del Parlamento e dei suoi membri è considerato come delitto di alto tradimento.

In Francia l'articolo 26 afferma l'imperseguitabilità per le opinioni e i voti espressi e la previa autorizzazione per l'arresto e per ogni altro promovimento di azione penale. L'articolo 26 della nuova costituzione francese recita che nessun membro del Parlamento può essere perseguito o arrestato per delitti o contravvenzioni senza l'autorizzazione dell'assemblea a cui appartiene, salvo il caso di delitto flagrante.

In Germania l'imperseguitabilità assoluta per le opinioni espresse e i voti dati si arresta di fronte ai fatti costituenti diffamazione ed ingiuria, proprio come in Commissione aveva proposto l'onorevole Saraceni, se non vado errato.

LUIGI SARACENI. Esattamente.

ANTONIO SODA, *Relatore per la I Commissione*. È richiesta l'autorizzazione del *Bundestag* per promuovere un procedimento per l'arresto e per qualsiasi altra forma di limitazione della libertà. È previsto peraltro il legittimo rifiuto dei deputati a testimoniare in riferimento a persone che abbiano confidato loro fatti in virtù della loro qualità di deputati oppure alle quali essi stessi abbiano confidato fatti in tale loro qualità, così come possono rifiutarsi di testimoniare sui fatti medesimi.

L'articolo 46 della costituzione tedesca così recita: «L'autorizzazione del *Bundestag* è inoltre necessaria per qualsiasi altra limitazione della libertà personale di un deputato o per iniziare un procedimento contro un deputato, ai sensi dell'articolo 18».

In Grecia, il cui recente ordinamento democratico si modella in particolare sulla costituzione tedesca, l'imperseguitabilità è limitata dalla diffamazione calunniosa nei casi previsti dalla legge.

LUIGI SARACENI. Facciamo come in Grecia e come in Germania!

ANTONIO SODA, *Relatore per la I Commissione*. Proprio come propone sostanzialmente il collega Saraceni.

È previsto l'istituto dell'autorizzazione e del rifiuto implicito di essa se la Camera non si pronunci nei termini prescritti; è sancita l'assoluzione dall'obbligo di testimoniare su informazioni dei parlamentari date e ricevute durante l'esercizio delle loro funzioni.

Signor Presidente, mi consenta di rilevare incidentalmente che da noi, al contrario, si è tentato (lo ripeto: si è tentato; è presente il sottosegretario di Stato per la giustizia, appartenente al relativo dicastero al quale ho presentato un'interpellanza, per la quale attendo risposta, su questo tema) di utilizzare e legittimare, perfino nelle mura del Parlamento, la figura, insidiosa ed ambigua, dell'agente provocatore o dell'infiltrato.

L'articolo 71 della costituzione spagnola prevede che i deputati ed i senatori godano dell'inviolabilità per le opinioni manifestate nell'esercizio delle loro funzioni ed inoltre che, per la durata del loro mandato, i deputati ed i senatori godano dell'immunità e possano essere detenuti solo nel caso di flagranza di delitto. Non possono inoltre essere accusati né processati senza la preventiva autorizzazione della rispettiva camera di appartenenza.

Anche la costituzione spagnola è di recente formazione.

Non procedo oltre nell'esame delle costituzioni dei paesi europei; è sufficiente ribadire che in nessuno di questi ordinamenti è posta in discussione la necessità del sistema delle prerogative parlamentari. Così avviene nelle costituzioni contemporanee degli Stati di recentissima ristrutturazione democratica: nessuno ha pensato di abbandonare l'istituto delle garanzie, così come storicamente definite e rivisitate secondo la nuova concezione della separazione dei poteri.

Nella repubblica della federazione di Russia l'articolo 98 afferma che i membri del consiglio della federazione ed i deputati della Duma di Stato godono dell'immunità durante tutto il periodo del loro mandato.

La legge costituzionale della repubblica di Polonia, approvata il 17 ottobre 1992, afferma all'articolo 7 l'irresponsabilità e l'imperseguibilità del deputato per gli atti compiuti nell'esercizio del suo mandato, quando essi non violino diritti personali di altri.

Le prerogative parlamentari non sono dunque un retaggio del passato.

E quindi, alla luce della necessità storica e ordinamentale dell'istituto delle prerogative, deve essere letta la presente proposta di conversione in legge del decreto-legge di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

Le Commissioni affari costituzionali e giustizia hanno esaminato in profondità, nell'arco di questi primi tormentati mesi della tredicesima legislatura, le disposizioni contenute nel provvedimento governativo esprimendo, a larga maggioranza, un sostanziale parere positivo sull'impianto e sulla soluzione dei problemi di esecuzione e di coordinamento, a livello di normazione ordinaria, dei principi affermati in materia dalla Carta costituzionale. Le modifiche apportate, e che si sottopongono al voto dell'Assemblea, riguardano parzialmente l'articolo 2 e, più in generale, l'articolo 5.

Al riguardo, signor Presidente, colleghi, mi preme rilevare che ad una rilettura degli emendamenti approvati dalle Commissioni riunite emerge la necessità di una loro rivisitazione sotto il profilo del coordinamento formale o di una migliore loro formulazione perché alla luce della complessità dei lavori della Commissione si è avuta qualche discordanza che necessita, appunto, di qualche elemento di opportuno coordinamento. Faccio rilevare, per esempio, che all'articolo 2 si fa riferimento alla richiesta che decade in caso di scioglimento della Camera di appartenenza, e che può essere ripresentata all'inizio della successiva legislatura, mentre lo stesso articolo 2 è modellato sotto il profilo della trasmissione di copia degli atti, che deve o può essere rinnovata all'inizio della legislatura. Non si tratta, cioè, di una richiesta — perché non sembri che si voglia ripristinare l'autorizzazione a

procedere — ma di una trasmissione degli atti per verificare l'applicabilità o meno dell'insindacabilità di cui all'articolo 68 della Costituzione.

È altresì opportuno che l'articolo 5 faccia riferimento al fatto che il medesimo articolo riguarda le intercettazioni che hanno luogo nel corso di procedimenti riguardanti testi, secondo l'originaria formulazione. Così pure occorre riformulare il comma 6 dello stesso articolo con riferimento a tutte le intercettazioni acquisite in violazione del disposto dell'articolo 5 per quanto riguarda la loro inutilizzabilità. Un ulteriore coordinamento si rende necessario al comma 1 dell'articolo 6. Ad ogni modo mi farò promotore, presso il Comitato dei diciotto, prima del voto finale dell'Assemblea, affinché si apportino queste correzioni di natura formale. Mi preme ora rilevare l'impianto sostanziale del provvedimento.

L'articolo 1 reca modifiche al secondo periodo del comma 3 dell'articolo n. 343 del codice di procedura penale ed è conseguente alla revisione dell'articolo 68 della Costituzione, che ha soppresso l'obbligo della richiesta di autorizzazione a procedere per i membri delle Camere. La scelta operata in questo testo, di limitarsi a sancire l'applicazione delle disposizioni costituzionali, lascia a mio parere opportunamente impregiudicata la questione della natura ricettizia o formale del rinvio operato in particolare dall'articolo 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, relativa all'immunità accordata ai giudici della Corte costituzionale.

L'articolo 2 detta disposizioni attuative del primo comma dell'articolo 68, ai sensi del quale i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. La norma determina l'ambito coperto dalla insindacabilità; disciplina il tempo e la procedura di rilevazione dell'insindacabilità; sancisce le conseguenze processuali della proposizione e del riconoscimento di applicabilità della garanzia; prevede la proponibilità diretta alla Camera di appartenenza della questione di applicabilità

dell'articolo 68 da chi assume che i fatti per i quali si procede sono coperti dalla garanzia costituzionale; regola gli effetti delle pronunce parlamentari; estende la disciplina dettata a tutti i procedimenti giurisdizionali (giudizi amministrativi, contabili, speciali) e disciplinari.

Su questo articolo, le Commissioni, rispetto al testo governativo, sono intervenute con modifiche formali e sostanziali, soprattutto sul tema della delimitazione dell'ambito coperto dall'insindacabilità. Sotto il profilo formale, riconducendo al principio generale contenuto nel comma 1 la garanzia di insindacabilità anche delle attività parlamentari svolte fuori del Parlamento, le Commissioni hanno inteso rafforzare la tesi, da altri contrastata, della insussistenza di un limite, per atti tipici e per sede, della copertura costituzionale della funzione parlamentare. La disposizione in esame, come riformulata dalle Commissioni con riferimento alle attività svolte fuori dal Parlamento (è questa la modifica sostanziale cui ho fatto cenno), offre per la prima volta una definizione normativa, ancorché non esaustiva, degli atti coperti dalla garanzia di insindacabilità, la cui individuazione era in precedenza affidata alla giurisprudenza ordinaria e alle pronunce parlamentari, formatesi nel corso dell'esame delle molteplici fattispecie rappresentate.

La definizione normativa individua un nucleo minimo storico di atti coperti da insindacabilità: i disegni e le proposte di legge, gli emendamenti, gli ordini del giorno, le mozioni, le risoluzioni, le interpellanze e le interrogazioni, affermando peraltro il principio secondo il quale la garanzia è estesa ad ogni altro atto...

PRESIDENTE. Le chiedo scusa, onorevole Soda. La sua relazione è estremamente interessante e personalmente la seguo con grande interesse; mi duole però farle presente che ha già superato i limiti di tempo che il regolamento le assegna. Le chiedo se possa sintetizzare la sua relazione, tenendo conto appunto dell'estremo

interesse della sua esposizione, nonché dell'eventualità di chiedere alla Presidenza l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna di sue considerazioni integrative.

ANTONIO SODA, Relatore per la I Commissione. Signor Presidente, chiederò l'autorizzazione alla pubblicazione di considerazioni integrative e mi avvio alla conclusione, sintetizzando solo alcuni punti.

Faccio particolare riferimento alla ragione per la quale le Commissioni hanno respinto l'emendamento volto a riprendere il testo — così a me è sembrato — della Costituzione tedesca e di quella greca.

Orbene, le ragioni dell'opposizione consistono sostanzialmente in quanto segue. Nell'attuale contesto storico, che vede sovente una contrapposizione anche pregiudiziale fra magistratura e potere politico non sempre risolta con equilibrio, poiché a fronte di prevaricazioni o di tentativi di sottrazione del potere politico alla giurisdizione si devono serenamente rilevare anche gravi e persistenti errori della magistratura nell'esercizio dell'azione penale, con ricadute pericolose sul sistema dell'equilibrio dei poteri, non sembra opportuno affidare esclusivamente agli organi giudiziari la valutazione della natura diffamatoria o meno della condotta del parlamentare.

Gli ordinamenti più liberali non conoscono i reati di opinione, di ingiuria, di diffamazione, né quelli di vilipendio, di oltraggio e così via. Già questo segnala la necessità di procedere in siffatta materia con estrema cautela.

Difficile poi è contemperare il diritto di critica e di censura, fonte delle libertà democratiche, con il diritto alla riservatezza ed all'onore della singola persona.

L'affidamento esclusivo alla magistratura di un sindacato siffatto in materia di reati di opinione può rappresentare dunque un attentato alle libertà del parlamentare. Infatti, il parlamentare sottoposto ad un sindacato esclusivo dell'autorità

giudiziaria in materia si chiederebbe, ogni volta in cui esercitasse il suo dovere di critica anche aspra o di controllo anche penetrante sulle attività e le condotte in particolare di cittadini investiti di pubbliche funzioni, se per avventura la sua critica, il suo giudizio non possano essere riguardati come ingiuria o diffamazione; e giungerebbe inevitabilmente a forme di autolimitazione esiziali per la democrazia.

Vi è anche, tuttavia, una ragione di sistema che ci ha portato ad esprimere un orientamento negativo. La natura dell'immunità parlamentare, così come concepita anche dalla Corte costituzionale, è di sindacato esclusivo della Camera di appartenenza per le manifestazioni del pensiero, siano esse espresse nella sede propria o sul territorio; non tollera, pena la sua scomparsa o quanto meno il suo affievolimento, un concorrente ed eventualmente conflittuale sindacato affidato ai criteri, peraltro mai certi e sempre oscillanti, di interpretazione della condotta, elaborati dalla giurisprudenza ordinaria.

Per quanto riguarda l'articolo 5, che disciplina il coinvolgimento dei parlamentari in intercettazioni telefoniche disposte a carico di terzi, osservo che tale normativa ci è parsa indispensabile e costituzionalmente legittima. Infatti la garanzia prevista dal terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione tutela la libertà di comunicazione del parlamentare non solo quando essa si eserciti attraverso la propria utenza telefonica o comunque su un apparecchio in sua disponibilità, ma anche quando il parlamentare comunichi attraverso un apparecchio ad altri intestato o nell'altrui generale disponibilità. Per dirla con un'apparente banalità, non è lo strumento della comunicazione ad usufruire della prerogativa, bensì il componente del Parlamento. È dunque necessario, proprio al fine di salvaguardare il principio costituzionale, in relazione alle garanzie di libertà di conversazione e di comunicazione del parlamentare, dettare la disciplina di utilizzabilità e, quindi, di incidenza nel processo penale delle manifestazioni di pensiero e di volontà

espresse dal parlamentare anche attraverso utenze non proprie e, come tali, suscettibili di essere oggetto di intercettazione senza richiesta di autorizzazione.

Signor Presidente, chiedo, come preannunciato, che la Presidenza autorizzi la pubblicazione di mie considerazioni integrative in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente senz'altro.

ANTONIO SODA, Relatore per la I Commissione. In conclusione, rilevo che la conversione del decreto-legge n. 555 è urgente e necessaria per dare certezza di attuazione ad un istituto fondamentale della democrazia, nella consapevolezza che non vi può essere libero esercizio della rappresentanza popolare se essa non è posta al riparo da ogni intervento limitativo, da chiunque possa provenire, e nel ricordo che la storia del parlamentarismo coincide in tanta e significativa parte con l'affrancamento dei parlamentari da questo tipo di minaccia o di condizionamento.

PRESIDENTE. Appare stranissimo che il nostro regolamento assegni trenta minuti per lo svolgimento degli interventi nella discussione sulle linee generali e venti minuti ai relatori. In occasione delle modifiche regolamentari sarebbe il caso di ricordarsi di questo aspetto.

Il relatore per la II Commissione, onorevole Siniscalchi, ha facoltà di svolgere la relazione.

VINCENZO SINISCALCHI, Relatore per la II Commissione. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghe e colleghi, la Camera discute oggi su una legge di particolare rilevanza costituzionale ed istituzionale. Si tratta di dare attuazione definitiva alla revisione ed alla sistemazione della nuova disciplina dell'articolo 68 della Costituzione, norma che riguarda, come è noto, un istituto primario della nostra democrazia parlamentare e che definisce il concetto del-

l'insindacabilità delle attività del parlamentare connesse all'esercizio delle sue funzioni.

La revisione dell'articolo 68 della Costituzione è già stata operata con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n.3, che ha profondamente innovato l'istituto dell'autorizzazione a procedere ed ha scelto la duplice direzione di escludere da un lato il significato di un'indiscriminata garanzia assicurata al parlamentare in forma quasi di impunità per reati che nulla hanno a che vedere con l'espletamento della sua funzione di rappresentanza popolare nell'Assemblea legislativa; dall'altro, di garantire meglio il ruolo istituzionale del parlamentare stesso nei confronti di ogni arbitraria sua criminalizzazione, derivante da forme distorte di straripamento ingiusto di indagini penali, civili ed amministrative, che vanno riportate nell'alveo del corretto esercizio della giurisdizione.

Il disegno di legge di conversione di un decreto-legge che oggi si propone all'Assemblea, dopo le diciotto reiterazioni che lo hanno preceduto, ha un carattere, è bene precisarlo, prevalentemente attuativo della revisione, già operata, dell'articolo 68 della Costituzione e fornisce le nuove modalità operative della norma costituzionale.

Il disegno di legge, presentato il 23 ottobre 1996, rispetto a tutti i precedenti decreti contiene tuttavia ancora notevoli elementi di novità, in quanto tiene conto del forte dibattito che già si è svolto nelle Commissioni riunite I e II e del testo, già innovativo, approvato dal Senato in sede di conversione del decreto-legge 8 gennaio 1996, n. 9. Questo dibattito si è riprodotto nelle sedute delle Commissioni riunite, svoltesi sempre per la conversione del decreto-legge n. 9, poi decaduto, e, da ultimo, nei lavori delle stesse Commissioni sul presente decreto-legge, lavoro in gran parte semplificato proprio dalla precedente approvazione dell'articolato e dalle premesse delineate circa l'ulteriore modifica dell'articolo 5, che si occupa del regime di tutela e di garanzia del parlamentare non indagato, cui venga fatto

riferimento in conversazioni intercettate o registrate nelle varie forme dirette ed ambientali.

Il dibattito su questi punti in Commissione è stato particolarmente approfondito anche per la sua grande attualità, pur tenendosi conto della necessità di varare in termini brevi una disciplina generale — vi sono già provvedimenti in materia all'esame della Commissione giustizia anche di iniziativa governativa riguardanti la disciplina generale delle intercettazioni telefoniche nei confronti di tutti i cittadini e delle registrazioni ambientali — che impedisca, nell'interesse di tutti, ogni violazione del diritto alla riservatezza ed inaccettabili e spesso devastanti attentati a questo diritto dei cittadini che si compiono con ricorrenti e deplorevoli forme di violazioni del segreto di indagine e di diffusione sui *media*. Così, si è pervenuti praticamente alla adozione di formule normative che riservano, come è giusto che sia, alla Camera di appartenenza il giudizio finale sulla utilizzabilità o sulla distruzione delle registrazioni irrilevanti per l'indagine penale.

Tutti vogliamo che nel nostro paese non si compiano affrettati linciaggi scandalistici, che sia rispettata la libertà dell'informazione ma non la diffusione di nubi tossiche, i veleni di cui tanto si parla. Vogliamo che intercettazioni e registrazioni inutili per le indagini penali, costruite magari da agenti provocatori, da infiltrati di ogni categoria o da pettegoli di professione, non servano solo a turbare i parlamentari che rivendicano una protezione particolare ma servano invece a garantire quel diritto alla riservatezza che è di tutti.

Il disegno di legge all'esame dell'Assemblea fissa tuttavia principi fondamentalmente nuovi, al di là della disciplina delle intercettazioni alla quale accennavo poc'anzi. Lo richiamo proprio perché le Commissioni riunite ne propongono un testo pienamente compatibile con le norme dell'ordinamento sostanziale e processuale che più direttamente ne sono coinvolte. All'articolo 2 del decreto-legge è fissato il principio secondo il quale l'im-

munità sostanziale, prevista dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, in rapporto alle opinioni ed ai voti dati nell'esercizio tipico delle funzioni parlamentari, trova applicazione non solo per le attività svolte nel Parlamento ma anche per ogni altra attività di divulgazione, di critica e di denuncia collegate alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento.

Allorché venga rilevata l'applicabilità dell'articolo 68, comma 1, della Costituzione, il giudice disporrà l'immediata separazione del procedimento giurisdizionale da quelli eventualmente riuniti e ciò nell'interesse della speditezza del giudizio nei confronti delle altre parti e per evitare che il parlamentare venga inutilmente coinvolto nella prosecuzione del processo, così come pur sovente è avvenuto.

Alla Camera di appartenenza è rimessa l'ulteriore valutazione allorché il giudice non ritenga applicabile il comma 1 dell'articolo 68: il procedimento giurisdizionale, per evitare interferenze fra Parlamento e giurisdizione, resterà quindi sospeso, ma verranno compiuti ovviamente gli atti che non sono ripetibili e quelli urgenti nel caso di procedimento civile per la loro stessa natura. Qualunque sia la fase in cui il processo si trovi, è stato adottato il sistema che sia sempre il giudice terzo a dover decidere; sicché, ad esempio, nella fase delle indagini preliminari, che pure sono di competenza del pubblico ministero, non sarà quest'ultimo a decidere sulla sussistenza o meno dei presupposti di applicabilità dell'articolo 68, comma 1, della Costituzione, ma il giudice successivamente ad un giudizio negativo eventuale della Camera di appartenenza, il tutto con termini idonei ad evitare dannose lungaggini.

Novità importante in questa materia è che la Camera (come prevede in particolare il comma 7 dell'articolo 2) può essere investita della questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, direttamente dal parlamentare interessato. Le Commissioni riunite hanno proposto anche l'abolizione del conflitto di attribuzioni previsto nell'originario decreto-legge,

e ciò in applicazione del principio, espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1150 del 1988, in virtù del quale le prerogative parlamentari implicano da parte dell'organo a tutela del quale sono poste il potere di valutare in via definitiva l'effettiva ricorrenza dei presupposti.

Sull'attuazione del secondo e terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, che prevedono autorizzazioni, perquisizioni, ispezioni, intercettazioni, sequestri di corrispondenza, fermi, arresti, custodia o comunque misure personali, anche di prevenzione, nei confronti del parlamentare, si è voluto, con l'articolo 3, procedere ad una disciplina specifica dell'autorizzazione ad eseguire questi provvedimenti, escludendosi così la sola via processuale della integrazione alla disciplina contenuta negli articoli 343 e 344 del codice di procedura penale in tema di cosiddette condizioni di procedibilità. Si è voluto in altri termini riservare al Parlamento l'intera decisione sull'autorizzazione, che può riguardare sia il parlamentare indagato sia per misure non personali il parlamentare non indagato, ancora una volta in applicazione del principio sopra esposto come affermato dalla Corte costituzionale, e si è fatto ricadere sull'autorità richiedente, anche per rendere più chiaro il percorso da seguire alle Giunte parlamentari (che, mi permetto di dirlo, dovrebbero scegliere la strada di una coerenza maggiore nelle loro decisioni, spesso contrastanti), l'onere della formulazione della richiesta in forma concreta, specifica, non con generici riferimenti al tipo di atto che si vuole disporre ma con motivazione piena e documentata.

Si sono così riaffermate regole di garanzia essenziali in questa delicatissima materia. Anche la costruzione di una iniziativa diretta dell'autorità che forma essa stessa la richiesta per il Parlamento, escludendosi il tramite gerarchico (ad esempio, è contemplata l'esclusione del tramite rappresentato dal Ministero di grazia e giustizia), è finalizzata ad una

diretta responsabilizzazione dell'autorità richiedente ed alla eliminazione di ogni lungaggine.

Delle forti innovazioni introdotte dall'articolo 5 ho già parlato; ribadisco che le Commissioni riunite hanno lavorato nella direzione di un ulteriore rafforzamento tendente ad impedire gli eccessi e le insidie di una disciplina non corretta del regime delle intercettazioni, che attengono a procedimenti riguardanti terzi e su utenze non proprie del parlamentare. Qui la richiesta dell'autorità giudiziaria è disciplinata sulla base dei più rigorosi criteri di individuazione della conservazione e della utilizzazione di queste intercettazioni, soltanto quando servano essenzialmente all'indagine in corso.

Onorevoli colleghi, tutta la materia, come si è visto e come verificheremo nel corso del dibattito, doveva e deve essere affrontata, così come abbiamo fatto, nel rispetto convinto delle leggi dello Stato, contro ogni spinta verso forme di immunità o di impunità - peggio - arbitraria, che sono estranee allo Stato di diritto, ma anche contro ogni eccesso di intervento di altri poteri nella funzione, nel lavoro, nella vita dell'Assemblea legislativa. Siamo sicuri che il provvedimento in esame, che consideriamo inserito nel quadro più vasto delle grandi riforme alle quali tendiamo, contribuirà al ripristino di equilibri essenziali per la credibilità stessa della giustizia e del Parlamento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. La prima iscritta a parlare è l'onorevole Parenti. Ne ha facoltà.

TIZIANA PARENTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo che l'accordo maggioritario che si è trovato in Commissione con riferimento al provvedimento al nostro esame sia significativo non solo per la fondamentale importanza nella vita di

una democrazia dell'articolo 68 della Costituzione, ma anche perché rappresenta il primo momento in cui tutti - o quasi - abbiamo condiviso principi e valori comuni. Ciò non è poco in un periodo in cui i contrasti sono molto forti ed appare molto difficile condividere i principi fondanti di uno Stato democratico. Credo sia questo un momento importante in cui il Parlamento recupera la sua dignità, in particolare rispetto ad altre istituzioni fondamentali dello Stato, che rischiano di essere travolte proprio dalla insufficiente affermazione - da parte del Parlamento - dei propri poteri e della propria dignità.

È noto che la revisione dell'articolo 68 della Costituzione è avvenuta in un periodo storico drammatico per il paese, ossia dopo gli anni 1992-1993, allorché il Parlamento nella sua totalità o quasi era considerato in stato di accusa. Un Parlamento che aveva generato non solo i reati, ma anche l'immoralità diffusa del paese; un Parlamento che, proprio perché non ritenuto capace di dirigere il paese, ma visto solo come detentore del privilegio di non essere giudicato, ha fatto sì che giungessimo a questa riforma dell'articolo 68 e soprattutto che fosse ingenerata e consolidata l'opinione che l'autorizzazione a procedere fosse un male di per sé. Obiettivamente, nessuno rimpiange l'autorizzazione a procedere, perché si trattava di un istituto non più conforme ad uno Stato moderno; va anche detto, però, che non sono gli istituti ad essere cattivi di per sé ma è l'uso che ne viene fatto a renderli deboli o negativi. È infatti noto che l'autorizzazione a procedere era concessa molto raramente, in virtù non più di una prerogativa, ma di un privilegio che si era venuto affermando; tuttavia, per onestà va anche detto che le richieste di autorizzazione a procedere erano poche sulla base di un equilibrio (sicuramente discutibile) che si era realizzato tra magistratura ed istituzioni politiche.

Non credo che si sia riflettuto molto quando, nella fibrillazione generale di un Parlamento che temeva, nei suoi singoli componenti, di essere arrestato, si addivenne ad una modifica dell'articolo 68. Si

sacrificò allora un principio fondamentale per la nascita dello Stato moderno, ovverosia la tutela del Parlamento contro influenze provenienti dall'esterno. Oggi si dice, con un tentativo di riequilibrio che talvolta presenta accenti mal posti o, comunque, approssimativi, che vi era un disegno dei magistrati, del pubblico ministero per sacrificare le prerogative parlamentari e porsi in una posizione di supremazia e di potere. Credo proprio che queste analisi siano molto approssimative e non vadano alla radice del problema, che sta nel fatto che ogni organo ha bisogno di un'autotutela per difendersi dall'altro organo. Ha bisogno del principio, consacrato costituzionalmente e in norme di attuazione, che ogni organismo dello Stato debba prima di tutto basarsi su elementi di autotutela perché diversamente si troverebbe in una situazione di debolezza.

La magistratura ha un organo di autotutela che è il Consiglio superiore della magistratura, il quale decide - appunto in via di autotutela e autoregolamentazione - le attività che possono o meno dar luogo a sanzioni disciplinari. Sappiamo quanto questo organo influisca sui comportamenti, sulle condotte, a volte sulle discriminazioni nei comportamenti e nelle condotte stessi, presenti all'interno di questo organo.

Dobbiamo allora chiederci perché mai il Parlamento non dovrebbe godere quanto meno di una pari autotutela, di un'analoga prerogativa per ciò che attiene alla condotta dei parlamentari.

L'articolo 68, essendo stata soppressa la richiesta di autorizzazione a procedere, fissa solo un principio di autotutela, per cui i parlamentari non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Perché, in virtù di che cosa non dovrebbe essere riconosciuto questo principio di autotutela?

L'attuale formulazione del primo comma dell'articolo 68 richiama la precedente, se non per l'espressione « non possono essere chiamati », che richiama

quella contenuta nella prima Costituzione inglese (« non sono chiamati a rispondere »).

Qualcuno si domanda per quale motivo si ravvisi l'esigenza di un decreto attuativo, visto che già l'attuale formulazione prevede che i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Vi è questa necessità, anche perché nell'XI legislatura fu assunto a principio di prova nei riguardi di parlamentari il voto espresso, l'emendamento presentato rispetto ad alcune leggi o decreti-legge. Vi è quindi un'obiettiva necessità; nessuno o comunque pochissimi si sono preoccupati di fare una valutazione statistica del numero dei parlamentari rispetto ai quali è stato portato come principio di prova la presentazione di un emendamento, l'emanaazione di un decreto o l'espressione di determinati voti. Credo che su questo dobbiamo essere tutti d'accordo.

Meno d'accordo siamo sulla parte riguardante le opinioni espresse. In una società così complessa, dove imperano i mezzi di comunicazione, le opinioni espresse dal parlamentare non possono essere contenute semplicemente all'interno dell'aula del Parlamento: l'opinione pubblica necessariamente si forma al di fuori della stessa, durante i comizi elettorali, nel corso dei dibattiti cui tutti siamo chiamati a partecipare, nei programmi televisivi, nelle interviste trasmesse durante il telegiornale. Una linea politica si esprime sempre di più fuori dall'aula del Parlamento. Questo è inevitabile per il sistema elettorale che ci siamo dati, nel quale emerge la necessità di un confronto più netto e preciso tra due coalizioni che si contrappongono, e per la natura della vita moderna, in qualche modo ordinata e talvolta in parte oppressa dalla vita pubblica, che si esprime attraverso i mezzi d'informazione. L'attività parlamentare, dunque, non può essere limitata al commento, all'illustrazione di un articolo, di un emendamento o all'espressione di un voto. In questo sistema maggioritario la fun-

zione del parlamentare viene esaltata particolarmente nel collegio; essa consiste anche in un'attività di controllo e di denuncia, nel portare a conoscenza del Governo, facendosi interprete di una denuncia dei cittadini, fatti che attengono al funzionamento e all'andamento della vita pubblica. Così come è necessario che il parlamentare si faccia espressione di quelle che sono talvolta le incongruenze nel mondo giudiziario e quindi anche delle denunce di fatti che accadono nell'ambito del sistema giudiziario, e in genere di ciò che attiene al funzionamento della vita istituzionale e pubblica del paese.

C'è un'obiezione che viene mossa soprattutto dal Consiglio superiore, il quale ritiene che in questo modo si ristabilisca la richiesta di autorizzazione a procedere.

Mi rendo conto che in questa visione etica che si è andata formando in ordine alla magistratura, in contrapposizione ad una visione molto degradata del Parlamento, il Consiglio superiore possa esercitare un potere suggestivo, richiamando quindi quell'ansia delle folle che nel 1992-1993 si agitavano sotto le finestre del Palazzo di giustizia di Milano. Credo però che il Consiglio superiore faccia male a comportarsi in questo modo perché è inevitabile che non sia la richiesta di autorizzazione a procedere - la quale peraltro qui non è riproposta - un male! Laddove poi essa fosse un bene, come in questo caso, per tutelare in qualche modo la libertà del parlamentare, per non esporlo ad un pregiudizio del magistrato, credo allora che il Consiglio superiore, proprio in virtù del fatto che esso stesso esercita istituzionalmente un potere di autotutela, non possa assolutamente interferire sul potere di autotutela delle Camere.

Quanto questa non sia assolutamente una richiesta di autorizzazione a procedere lo dimostra il fatto che il magistrato, ove lo ritenga, può da solo procedere all'archiviazione. Se diamo al magistrato, anche su eccezione di parte, il potere di discutere se quell'espressione sia un'espressione politica oppure non sia

attinente all'esercizio dell'attività politica, oppure, anche se rientrante nell'attività politica, incida comunque nella sfera privata del cittadino, se cioè attribuissimo al magistrato un potere di sindacato politico sull'opinione del parlamentare, credo che arrecheremmo un danno soprattutto alla magistratura.

Quando diciamo che non vogliamo che diventi un organo politico - quale peraltro è già per sua stessa natura - ovvero che non compia scelte politiche, diciamo proprio questo, ossia che quanto meno non può essergli conferito un potere di sindacato sulle opinioni politiche espresse dal parlamentare, perché questo sindacato può essere dato esclusivamente dal Parlamento.

Per la verità si dice anche che il Parlamento può fare di questo principio un'arma contro l'avversario politico; il che è certamente possibile, tutto si può verificare ed anzi è probabile che ciò accada.

La mia opinione comunque è che ci si debba avviare verso la nascita o il consolidamento di un paese in cui i principi e i valori fondamentali siano condivisi da tutti e dove, proprio perché vige il principio maggioritario, vi sia una maggiore sensibilità per cui l'avversario politico deve essere garantito proprio in quanto soggetto politico, al pari di tutti gli altri, conferendogli quindi una pari legittimazione che vede la sua consacrazione nella possibilità di esprimere le proprie opinioni, anche critiche, piuttosto feroci e puntuali, purché egli possa avere la sua libertà di opinione.

Indubbiamente anche questo può essere usato male dal Parlamento; ma tutto può essere usato male in uno Stato in cui non si riconosca la pari legittimazione e dignità dell'avversario.

Credo che ormai stiamo superando, diciamo così, la fase di rodaggio del principio maggioritario, con un sistema elettorale che fa «scatenare» una coalizione contro l'altra.

Questi sono stati i primi momenti estremamente difficili del passaggio dal sistema proporzionale al maggioritario, ma io credo che, nel momento in cui si

conferisce un potere, contestualmente si affidi la responsabilità di un buon esercizio dello stesso.

Non possiamo continuare a ritenere che il Parlamento sia *minus habens*, che non sappia esercitare il proprio potere e che dunque debba essere controllato.

Credo si debba affermare il principio che il giudizio in ordine alla sussistenza di una opinione politica da parte del parlamentare possa essere espresso esclusivamente dal Parlamento, che non deve mai delegarlo in prima istanza alla magistratura. Non si tratta, dunque, della ricostituzione dell'autorizzazione a procedere, ma del principio imprescindibile di autotutela del Parlamento rispetto alla magistratura. È chiaro poi che il magistrato, ove lo ritenga opportuno, può sempre esercitare un'azione di conflitto di poteri.

Spero che l'articolo 68 non venga sottovalutato, perché contiene un'affermazione di libertà costituzionali e parlamentari, le quali peraltro ottengono una maggiore consacrazione nell'articolo 5 del decreto.

L'articolo 68 stabilisce che il membro del Parlamento non possa essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare né possa essere sottoposto ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza, senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene.

Perché si è reso necessario un decreto di attuazione di questo articolo? Perché esso contiene un'affermazione di principio. Evidentemente il domicilio del parlamentare non può essere violato se non dietro richiesta di autorizzazione alle Camere, così come non si può procedere all'arresto se non a seguito della medesima. Anche riguardo a quest'ultima disposizione si potrebbe chiedere, come credo qualcuno faccia, che bisogno vi sia di specificazione: il magistrato saprebbe infatti da solo quando si lede il principio di libertà del parlamentare e quando invece ci si limita all'esercizio del diritto di promuovere un'azione penale.

Credo che i fatti di oggi dimostrino quanto sia necessario regolamentare la

diversificazione di funzioni ed approntare una particolare tutela nei confronti del membro del Parlamento. Se si conferisce un potere molto ampio, è inevitabile che esso venga esercitato male. E se ritenessimo davvero che i magistrati possono procedere a perquisizioni, arresti e ad intercettazioni telefoniche ed ambientali di parlamentari, attribuiremmo loro un tale potere egemonico sulla vita pubblica del paese che verrebbe inevitabilmente esercitato male, come in effetti si è verificato, e non per colpa del singolo, ma per il fatto che il potere non aveva un sufficiente contrappeso e controllo, né una sufficiente diversificazione rispetto al potere politico.

Perché è dunque necessario un decreto di attuazione? È vero che si fa divieto di sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazione, ma occorre chiarire se ci si riferisca all'apparecchio telefonico dell'abitazione, dell'ufficio o a quello personale del parlamentare. Cosa si vuole salvaguardare? Credo si voglia salvaguardare la libertà politica del membro del Parlamento: questo è il punto fondamentale. Certo, l'obiettivo non è quello di tutelarlo nel caso in cui compia un reato, perché questo non sarebbe sostenibile e credo nessuno lo voglia sostenere, quanto piuttosto quello di consentire al membro del Parlamento di svolgere un'attività politica piena e libera, senza essere controllato. Anche il tentativo che abbiamo fatto di disciplinare la materia non è sufficiente in linea astratta. In Italia, infatti, vengono effettuate ogni giorno decine e decine di intercettazioni telefoniche e ambientali, che peraltro non sono sempre avallate e autorizzate dal GIP, ma molto spesso vengono disposte solo dal procuratore della Repubblica nei casi previsti dalla legge.

Quando queste decine e decine di intercettazioni telefoniche e ambientali hanno dato esito negativo, nessuno sa chi sia stato intercettato e soprattutto nessuno sa che fine facciano queste intercettazioni, che, secondo la legge, dovrebbero essere distrutte. Inoltre, del resoconto delle intercettazioni, soprattutto se hanno dato esito

negativo e quindi se non sono destinate alla pubblicità, si possono ampiamente fare delle copie, che poi verranno utilizzate nei modi più diversi. Infatti, non è previsto che venga dato alcun avviso alle persone sottoposte o coinvolte nelle intercettazioni.

Supponiamo quindi che nel novero di numerosissime intercettazioni, per le quali lo Stato spende peraltro un consistente quantitativo di denaro pubblico, venga coinvolto anche un parlamentare, il quale potrebbe parlare con altri di decisioni politiche, di proprie opinioni o di proprie intenzioni sui programmi politici; ebbene, costui non saprà mai di essere stato intercettato.

Noi avremmo dovuto anche prevedere, e mi auguro venga introdotto nella normativa generale sulle intercettazioni telefoniche, l'obbligo di dare avviso a tutti gli intercettati del fatto che hanno subito delle intercettazioni, perché diversamente lo Stato può acquisire le più disparate informazioni, in questo caso quelle attinenti alla libertà politica del soggetto, senza che questi lo sappia.

Vi è un'altra esigenza. Per quanto si neghi che si possa procedere direttamente ad intercettazioni, sia telefoniche che ambientali presso l'abitazione o presso lo studio di un parlamentare, ciò non toglie comunque che si possa aggirare la normativa, come in effetti più volte è avvenuto, mettendo sotto controllo telefoni diversi, ovvero telefoni di amici, telefoni pubblici, di colleghi e talvolta anche telefoni inventati. Sappiamo infatti che molto spesso il telefono non è intestato ad alcuno, bensì ad un nome di fantasia, ma d'altra parte nessuno può contestare, e soprattutto i GIP non lo fanno mai, che la fonte confidenziale degna di grande attendibilità abbia dato una certa informazione su un reato che induce a ritenere opportuno mettere sotto controllo il telefono di una decina di persone. Ed è ben difficile sapere preventivamente se questa decina di persone fosse in contatto con persone appartenenti al mondo politico

perché l'esistenza di contatti con tali soggetti ovviamente si viene a sapere dopo.

D'altra parte il nostro codice non prevede un preciso momento, nel corso delle intercettazioni, che faccia scattare la necessità per il pubblico ministero di interromperle e di mandarle alla Camera perché vengano utilizzate. Oggi si prevede che le indagini abbiano luogo per uno o due anni a seconda del tipo del reato ed è chiaro che solo al termine di una lunga, lunghissima serie di intercettazioni di conversazioni telefoniche si può essere sicuri che effettivamente si stiano consumando dei reati o che ci siano comunque degli indizi tali da far ritenere che se ne stiano consumando. Quindi queste intercettazioni possono durare a lungo, tant'è che anche nel decreto-legge si dice che al termine delle intercettazioni ne viene richiesta l'utilizzazione, indicando gli indizi ed anche la fattispecie di reato che si addebita al parlamentare.

Non si vuole giungere ad una immunità del parlamentare laddove questi commetta dei reati; è vero però che è necessario che vi sia una tutela, e io ritengo che essa debba sussistere a monte. Innanzitutto, cioè, si deve verificare la legittimità delle intercettazioni.

Se stabiliamo il principio in base al quale, intercettato un certo numero di telefoni, prima o poi si intercetterà anche quello del parlamentare, occorre verificare la fondatezza del motivo per cui si addivene all'intercettazione delle conversazioni del parlamentare. Il tentativo svolto in Commissione, attraverso la presentazione di numerosi emendamenti al decreto-legge, va proprio nel senso, non di tutelare il parlamentare che commetta reati o che, in base alle intercettazioni, si ritenga che possa commetterne, ma di togliere al pubblico ministero, attribuendola al giudice, la decisione se effettivamente sussistano gli indizi e ci si trovi in una situazione che abbia consentito (e quindi abbia reso legittima) la intercettazione e che sia tale da chiedere l'autorizzazione all'utilizzazione per la prosecuzione delle indagini o comunque per

formulare una fattispecie di reato. Si dovrebbe individuare un organo, che non sia il pubblico ministero, il quale possa giudicare in modo terzo, con un contraddittorio delle parti, per garantire al massimo la tutela del parlamentare, da un lato, come soggetto politico e, dall'altro, senza garantirgli alcun tipo di privilegio o di tutela negativa nel caso abbia commesso un reato. Poiché la tendenza è quella di sottrarre al pubblico ministero la funzione giudicante, lasciandogli l'ambito delle indagini e non quello del giudizio, è evidente che non possiamo affidargli questo potere allorché diventa più incisiva l'azione del pubblico ministero sulla libertà del parlamentare. Per questo si è individuato un organo effettivamente giudicante che non sia quello che compie le indagini e che perciò sia estraneo ad un'attività che potrebbe anche assumere caratteri persecutori nei confronti del parlamentare.

Quello che ci interessa di più riguarda la riservatezza. Fino a non molto tempo fa (lo abbiamo potuto verificare nel corso del processo tenutosi a Milano per i fatti connessi alla costruzione della metropolitana) i pubblici ministeri ritenevano di poter leggere direttamente in aula intercettazioni telefoniche (ottenute in base ad un decreto della cui legittimità non sto qui a discutere) non solo non attinenti al procedimento (che, come ho detto, riguardava fatti di corruzione sulla metropolitana), ma riferite alla vita privata di terze persone peraltro non coinvolte.

In quegli anni non c'era questa sensibilità e pochi obiettarono che l'utilizzo in modo così improprio di intercettazioni telefoniche fosse non solo di pessimo gusto ma anche illegittimo. Recentemente abbiamo potuto verificare che le intercettazioni telefoniche compaiono negli atti giudiziari come un elemento di valutazione insieme a fatti strettamente attinenti a rapporti personali di vita privata di persone non coinvolte, oltre ad essere pubblicate interamente sui giornali.

Il principio di tutela della riservatezza di ogni cittadino, che vale per tutti, diventa ancora più pregnante nel caso in

cui si tratti di un parlamentare, perché per quest'ultimo la riservatezza non attiene soltanto a dati privati ma anche alle espressioni di carattere politico, di progettualità politica, di incontri politici attinenti strettamente ad oggetti politici con terze persone, tutte espressioni le quali non necessariamente debbono rientrare in un procedimento penale.

Il concetto di riservatezza, a mio avviso, è diverso se riferito al parlamentare o al singolo cittadino e attiene proprio anche all'esercizio delle funzioni di parlamentare. Pertanto, occorre necessariamente che vi sia un giudice terzo che si preoccupi che quelle conversazioni non siano assolutamente incluse in un procedimento giudiziario...

PRESIDENTE. Onorevole Parenti, mi scusi se la interrompo, ma ho il dovere di avvertirla che ha esaurito il tempo a sua disposizione. La prego pertanto di avviarsi alla conclusione.

TIZIANA PARENTI. Mi avvio rapidamente a concludere, Presidente.

Vi è quindi la necessità che, in base alla decisione di un giudice terzo nel contraddittorio delle parti (perché non sia leso il principio dell'accusa e della difesa) queste conversazioni non vengano incluse in un procedimento giudiziario.

Chi dice quindi che questo decreto-legge di attuazione non serve (sottolineo, peraltro, il fatto che da due anni e mezzo l'esame di tale provvedimento impegna la I e la II Commissioni) tende — credo un po' nostalgicamente — ad uno squilibrio tra poteri.

Se conferissimo — come ho detto — il potere di decidere esclusivamente ad un pubblico ministero esautorando la Camera del proprio potere di autotutela — e quindi non di insindacabilità totale, ma solo quella del potere relativo ad un principio di libertà politica — contribuiremmo a quello che tutti sostengono, salvo poi essere discordanti sui mezzi e sulle modalità, essere un conflitto tra poteri. Quest'ultimo non si risolve certamente con l'articolo 68 della Costituzione perché

si tratta di un problema sicuramente più ampio; credo però che inizi a trovare una sua prima consacrazione nell'articolo 68, laddove noi restituiamo al Parlamento, non il privilegio di salvaguardare i parlamentari che commettano reati, ma la prerogativa di tutelarsi nella sua espressione politica e nel riaffermare la propria dignità politica di essere in grado di distinguere tra ciò che è effettivamente reato - e deve essere perseguito dalla magistratura, per quel che riguarda sempre i reati di opinione - e quello che, invece, è libero esercizio del proprio mandato che ciascuno di noi - ritengo - desidera che non sia compresso da magistrati ai quali, diversamente, daremmo l'egemonia su questo e sui futuri parlamenti, stabilendo ciò che possono dire o non dire i parlamentari nel parlamento, al di fuori di esso e - come abbiamo constatato - anche in conversazioni private sia telefoniche che ambientali (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Copercini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, rappresentante del Governo, colleghi, ci troviamo di fronte - speriamo per l'ultima volta - ad un ennesimo decreto-legge come il n. 555 del 1996, che così recita: « Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione ». Sottolineo il termine urgente, perché quest'ultimo decreto-legge perviene al nostro esame dopo ben 17 reiterazioni: la prima stesura è datata 13 novembre 1993 ed era motivata nella sua presentazione dalla legge costituzionale n. 3 del 29 ottobre 1993, la quale modificò la disciplina dell'immunità parlamentare. In pratica, con questa legge costituzionale era stato soppresso l'istituto dell'autorizzazione a procedere per i parlamentari.

La riforma dell'articolo 68 della Costituzione fu fortemente voluta dalla lega nord e si era resa necessaria per tre ordini di motivi. Il primo: per l'abuso dell'istituto in sede parlamentare attraverso il rifiuto dell'autorizzazione a pro-

cedere per alcuni casi eclatanti di allora. Il secondo: per la necessità di non ostacolare diverse inchieste della magistratura nelle quali erano coinvolti numerosi parlamentari. Il terzo: per superare l'anacronistico dettato dell'ultimo comma della precedente formulazione dell'articolo 68, che vietava l'arresto anche dopo una sentenza irrevocabile.

Per chi ora ci ascolta e domani ci giudicherà - ovviamente non in senso penale, ma morale - sarà bene precisare alcuni aspetti di non secondaria importanza. Come già detto, sono diciotto le reiterazioni; da quanto affermato, e cioè dal fatto che si è giustificata la necessità di assicurare che la norma costituzionale sia prontamente accompagnata da disposizioni atte a disegnarne le modalità operative, ne sono discese, e discendono tuttora, le motivazioni di straordinaria necessità e urgenza; motivazioni rafforzate rispetto alle precedenti reiterazioni, come si afferma nella relazione di accompagnamento del provvedimento in esame.

Voglio allora svolgere una considerazione di ordine generale, valida per questo come per tutti gli altri provvedimenti che sono nelle stesse condizioni. Quante risorse umane, quante ore di lavoro per uomo in Commissione e in aula complessivamente sono state consumate a tutt'oggi senza aver portato a soluzione la problematica che sta alla base del provvedimento e che pur ci riguarda direttamente? Come è possibile che ancora oggi ci sia - ma ce la siamo data noi - un'organizzazione del lavoro parlamentare così farraginoso, intricato, non funzionale? Se tale organizzazione venisse applicata, con similitudine tecnica, ad un'azienda produttiva di livello industriale costringerebbe senza dubbio un semplice analista di tempi e metodi a definirla fallimentare, nel senso che provocherebbe il fallimento dell'azienda. Non ho preso poi in considerazione il *plan line out*, la logistica, gli schemi di approvvigionamenti di linea, altrimenti, al termine fallimentare, bisognerebbe aggiungere altri aggettivi, quasi fossimo degli autolesionisti!

Ma torniamo al nostro decreto, o meglio alle questioni legate al meccanismo della reiterazione, il che merita, nella fattispecie, alcune meditazioni che non sono squisitamente tecniche, di formulazione o di coordinamento, ma mi sembrano anche politiche, dal momento che concernono la sostanza, il merito del provvedimento. Il presente decreto, come il precedente, accoglie gran parte delle modifiche apportate al decreto-legge n. 9 del 1996, come il Governo aveva fatto in una precedente versione (decreto-legge n. 466 del 1995) allorché la reiterazione non recepiva le modifiche, pressoché identiche, apportate dalla Camera. Sulla questione intervenne un sottosegretario - che non era Corleone - spiegando nella I Commissione affari costituzionali della Camera, il 13 marzo del 1996, che « il Governo » - cito testualmente le sue parole - « preferisce il proprio testo, ma non ostacolerà la libertà del Parlamento di modificarlo ». Bontà sua ! « Tuttavia » - continuava il sottosegretario - « occorre una pronuncia conforme di entrambi i rami perché altrimenti si sovrapporrebbero modifiche processuali sulle quali non si è ancora consolidata la volontà del Parlamento ». Il presente decreto ancora non recepisce e non accoglie le conclusioni elaborate dal Comitato ristretto in occasione dell'esame del precedente decreto; conclusioni e deduzioni che cercherò di mettere in luce e sottolineare nel corso dell'esame puntuale del provvedimento.

Da rilevare, allora, unitamente alla scarsa organizzazione pratica del nostro lavoro parlamentare, l'altrettanto scarsa considerazione che di questo lavoro hanno il Governo e i suoi rappresentanti, come pure i potentissimi, anzi onnipotenti burocrati degli uffici legislativi, con le *lobbies* incorporate, che travalicano spesso e volentieri le volontà del Parlamento, con la spudoratezza di chi sa che comunque la farà franca. Nel contesto di più opinioni prevarrà o verrà fatta prevalere, costi quel che costi, non quella scelta da una maggioranza di uomini, politici e raziocinanti, ma quella che deriva da un'esigenza di

potere da parte di chi, ben rappresentato trasversalmente nei partiti e nei gruppi, avrà più forza nel gridare e nel farsi valere anche in queste austerità, ma non troppo, aule parlamentari. È un'accusa di forzatura antidemocratica? Cedimento della politica ad altri poteri dello Stato? La mia risposta è implicitamente affermativa. Vorrei che questa Assemblea - nonostante i suoi pochi rappresentanti presenti - ponesse particolare attenzione alle differenze fondamentali tra il testo originario del decreto-legge e quello licenziato dalle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia, le quali hanno apportato modifiche, nonostante abbiano lavorato purtroppo a tappe forzate. Si è comunque trattato di un lavoro proficuo - è già stato rilevato - che si è mosso nella direzione delle nostre proposte emendative, ponendo rimedio a palesi incongruenze ed ingiustizie, se così si può dire, presenti nella versione originaria.

Per quanto riguarda, ad esempio, i commi 1 e 3 dell'articolo 2, nel testo del decreto-legge l'insindacabilità per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni si applicava in ogni caso - così prevedeva appunto il comma 1 - a tutta una serie di atti tipizzati tra i quali non figuravano, tuttavia, le attività divulgative connesse all'esplicazione del mandato parlamentare; vale a dire, per esempio, interventi in diretta sui *media* e nei comizi di fronte a possibili elettori ed alla cittadinanza che vuole conoscere ciò che facciamo da queste parti. L'aver inserito le attività divulgative svolte fuori dal Parlamento nel comma 3 anziché nel comma 1, nel quale è enunciata la regola generale, rappresentava non solo un punto debole, ma - così lo definirei - un punto oscuro del decreto, perché la regola generale prevedeva l'applicazione dell'articolo 68 della Costituzione solo per gli atti parlamentari elencati. Adirittura veniva lasciata alla magistratura la valutazione circa la possibilità di estendere tale previsione anche alle attività svolte fuori dal Parlamento; si conferiva cioè al giudice stesso una discrezionalità pericolosa.

Secondo tale formulazione, i parlamentari sarebbero stati esposti — come in effetti sono, ed in gran numero, soprattutto quanti fra essi hanno il coraggio di denunciare certi fatti e determinate circostanze, in particolare per la loro attività svolta al di fuori delle aule parlamentari, come dicevo, nel corso di interviste o comizi — ad attacchi micidiali e strumentali attraverso procedure giudiziarie spesso partigiane, dato l'elevato grado di politicizzazione della magistratura italiana, spesso con ombre di collusione con comitati di affari e potenti gruppi più o meno noti, così come pubblicamente denunciato recentemente anche da fonti ufficiali dello Stato (mi riferisco per esempio alle affermazioni del professore De Rita).

Si ponga inoltre attenzione ad un caso ricorrente nel procedimento giurisdizionale; mi riferisco al fatto che un parlamentare possa venire citato in giudizio civile per affermazioni, magari presunte e non dimostrate o indimostrabili, rilasciate per esempio ad un giornalista. Visti i tempi biblici della giustizia civile nel nostro paese — si deve attendere anche dieci anni ed oltre — il parlamentare potrebbe essere sottoposto, per la sua rimanente vita parlamentare, ad una spada di Damocle, determinandosi con ciò un'ingiustizia bella e buona nonché voluta. Tale forzatura viene utilizzata sistematicamente dai potenti per far tacere il popolo, i suoi rappresentanti e coloro che ne difendono i sacrosanti diritti.

Per quanto riguarda la sospensione in attesa delle decisioni delle Camere interpellate, non si impediva — così recitava il provvedimento — il compimento degli atti urgenti. Rileviamo come la valutazione circa l'urgenza possa finire per essere addirittura un giudizio *a priori*.

Venendo all'articolo 3, che concerne l'esecuzione di atti coercitivi, è da rimarcare il fatto che, per accelerare i tempi procedurali, si siano scavalcate gerarchie e si sia scelta la via diretta della richiesta alla Camera di appartenenza del parlamentare.

A tale proposito occorre sottolineare il concetto, forse troppo ampio, di autorità, poiché nell'ambito di applicazione della norma sono state incluse anche misure di sicurezza e prevenzione a carattere personale, alcune delle quali vengono adottate da autorità amministrative: ad esempio, il foglio di via obbligatorio e l'avviso orale sono disposti dal questore; le misure della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e del divieto ed obbligo di soggiorno sono proposte al tribunale dal questore, con pericolo di protagonismo, come si è potuto notare in qualche caso, anche recentemente. Cito, ad esempio, quello del senatore Napoli nella XII legislatura (si trattava dell'obbligo di traduzione coatta).

Osservazioni più articolate erano state avanzate con opportuni emendamenti a proposito dell'articolo 5, il quale detta disposizioni nel caso in cui un parlamentare venga coinvolto in intercettazioni eseguite nell'ambito di procedimenti riguardanti terzi o su utenze non proprie, ossia non del parlamentare. Le nostre perplessità sul testo originario riguardavano diverse questioni, ora superate o, per meglio dire, mitigate, dal testo uscito dalla Commissione, questioni che, in estrema sintesi, riguardavano il rischio della divulgazione lesiva della *privacy* e la possibilità per il giudice di utilizzare indagini su terzi per procedere in realtà ad intercettare un parlamentare. La mia riflessione, tuttavia, era ed è di più ampio respiro. È sempre indispensabile ricorrere alle intercettazioni telefoniche, che dovrebbero essere invece disposte solo quando la gravità dei reati sia tale da giustificare le inevitabili intromissioni nella sfera della riservatezza di soggetti terzi ed innocenti rispetto al processo? Questo è il quesito.

In conclusione, il gruppo cui mi onoro di appartenere, la lega nord per l'indipendenza della Padania, non ha manifestato né manifesterà un'avversione preconcetta all'articolato del presente decreto-legge. Le nostre osservazioni, motivate, e le richieste emendative sono state illustrate in Commissione ed in quella sede accolte da un'ampia maggioranza, per lo

meno nel merito generale. Se il testo approvato in Commissione non verrà stravolto nel merito e nei contenuti in quest'aula, la lega nord per l'indipendenza della Padania assumerà un atteggiamento non contrario al provvedimento.

Signor Presidente, colleghi, vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Saraceni. Ne ha facoltà.

LUIGI SARACENI. Signor Presidente, non vorrei per così dire guastare la festa, giacché in quest'aula è emersa un'unanimità, un'adesione molto convinta al decreto-legge in discussione, mentre io sono in dissenso su quasi tutto ciò che ho ascoltato. Non potrò quindi affrontare tutte le questioni nel tempo che mi è concesso. Credo però di poter dire che quel bene prezioso che spesso si realizza nella nostra Commissione, appunto la convergenza anche da opposti schieramenti, non perde di dignità - né perde di dignità il Parlamento, se mi consente la collega Parenti - per un dissenso. Sono convinto anzi che spesso il dissenso accresce la dignità dell'organo collegiale.

Come dicevo, non potrò affrontare tutte le questioni di ordine generale che sono emerse in questa sede, anche perché mi è parso - lo dico con ogni rispetto, innanzitutto verso i relatori - che molto spesso il discorso generale è andato al di là della necessità del confronto concreto sull'effettiva portata normativa del decreto. Ci sono molti metodi per sfuggire al confronto, uno è quello di allargare molto il tema, passando alla generalità dei problemi.

Voglio solo cogliere qualche piccolo spunto. Il collega Soda ci ha fatto una dottissima disamina comparativistica del problema. Per esempio, potremo scegliere la via della Germania e della Grecia, che egli ci ha ricordato, dove la diffamazione è punita anche quando è commessa in aula.

Vi è un'altra questione di ordine generale. Ho ascoltato con molta attenzione l'intervento della collega Parenti e mi

permetto di considerare che quando un parlamentare dell'autorevolezza della collega Parenti denuncia uno scenario così grave, quasi apocalittico, secondo cui l'Italia è sottoposta ad una rete incessante, continua e diffusa di intercettazioni, credo alluda alle intercettazioni preventive, non a quelle processuali...

TIZIANA PARENTI. Anche a quelle processuali!

LUIGI SARACENI. Ebbene, una parlamentare così autorevole che denuncia una situazione così grave per la libertà dei cittadini dovrebbe presentare una denuncia molto più documentata o assumere iniziative concrete, perché è molto grave quello che è stato detto stasera.

Comunque, all'abuso delle intercettazioni - abusi se ne commettono molti in Italia, e di vario genere, ma ritengo che per le intercettazioni preventive non possa neanche parlarsi di abuso - e ad una legislazione sbagliata, che autorizza le intercettazioni preventive (e che personalmente ho contrastato nelle sedi idonee mentre penso che molti di coloro che oggi sono entusiasti sostenitori di questo decreto-legge non hanno fatto altrettanto) credo non possa essere data come risposta il potenziamento di un privilegio dei parlamentari. E parlo di privilegio in senso tecnico, cioè come norma eccezionale rispetto alla norma generale; pertanto, non vi è assolutamente nulla di offensivo.

Il decreto-legge al nostro esame, che ha conosciuto ben 18 reiterazioni, ha subito numerose modifiche, le ultime delle quali sono, a mio avviso, peggiorative del testo; altre modifiche, introdotte, se non sbaglio, a partire dalla quattordicesima o quindicesima reiterazione, hanno riguardato una doppia novità: l'estensione della tipizzazione delle attività alle quali l'insindacabilità si estende, cioè le attività divulgative fuori del Parlamento, tipizzate nell'articolo 1, e l'eliminazione della delibazione di manifesta infondatezza da parte dell'autorità giudiziaria. Nei precedenti decreti-legge, cioè, vi era la possibilità che

l'autorità giudiziaria dichiarasse la manifesta infondatezza, almeno nei casi in cui l'eccezione di connessione con l'attività parlamentare risultasse manifestamente infondata, e omettesse la trasmissione alla Camera, cui rimaneva sempre la possibilità di una dichiarazione di propria iniziativa, di avviare il conflitto e così via.

Se fosse vero ciò che sostiene il relatore, collega Siniscalchi, e cioè che è stata addirittura eliminata la possibilità del conflitto, la situazione sarebbe ancora molto più grave. È vero: vi era una norma che prevedeva la possibilità di elevazione del conflitto. Questa è stata soppressa, ma in Commissione mi si disse che l'eliminazione era dovuta al fatto che la norma era considerata superflua. Oggi, sentiamo l'autorevole interpretazione del relatore secondo la quale la norma è stata eliminata perché non si può elevare il conflitto. Il che è fuori dal nostro ordinamento, perché il conflitto spetta, diciamo così, per Costituzione. Ma è molto grave che da parte del relatore si ritenga di blindare fino a questo punto il privilegio parlamentare dell'insindacabilità; è grave che lo si ritenga, anche se poi non è vero.

Mi dispiace che il collega Siniscalchi si sia dovuto assentare dall'aula: non ho potuto replicare al suo intervento in Commissione, perché di fronte a tempi molto compressi, mi è stato fatto notare che non avrei potuto né replicare né presentare dei subemendamenti in proposito. Lo faccio ora in quest'aula, purtroppo in assenza del relatore Siniscalchi. Alludo alla sua convinzione, espressa in Commissione e data per implicita in Assemblea, che residuerebbe un potere dell'autorità giudiziaria di sindacato della manifesta infondatezza. Questo non è assolutamente vero! Mi auguro che l'opinione espressa dal relatore sia raccolta nell'interpretazione da parte dell'autorità giudiziaria; purtroppo però vi osta il significato proprio delle parole e una interpretazione storico-teleologica. Questa possibilità è stata eliminata come ricordava il collega della lega, proprio a seguito dell'approvazione di emendamenti presentati dalla lega ai precedenti decreti-legge reiterati.

Quindi, è fuori dalle possibilità anche la delibazione di manifesta infondatezza.

Perché sostengo che è grave l'estensione alle attività divulgative extraparlamentari? Perché credo che difficilmente i cittadini potranno capire per quale motivo nei confronti del parlamentare che trascenda nella diffamazione personale (come si esprime nella sua ultima deliberazione, la Giunta per il regolamento, che raccomanda anche alle presidenze delle Commissioni di prevenire o di reprimere in aula le espressioni di opinioni o di voti che trascendano nella diffamazione personale) fuori dal Parlamento nessuna replica sia possibile, ed anzi dovrà essere la maggioranza di questa Assemblea a stabilire se quella diffamazione personale debba essere ritenuta coperta da privilegio parlamentare.

Non mi meraviglio affatto che in questa sede i problemi si risolvano con i criteri politici propri di un'aula parlamentare, cioè molto spesso con il ricorso al criterio di maggioranza. Vi è un esempio clamoroso a questo proposito. Nella scorsa legislatura, quando la lega faceva parte della maggioranza, fu ritenuta connessa all'attività parlamentare, e quindi coperta da insindacabilità, un'espressione gravemente diffamatoria dell'onorevole Bossi nei riguardi di persona allora estranea al Parlamento e che oggi invece siede all'interno di esso. Oggi (si tratta di un argomento che era già all'ordine del giorno la scorsa settimana e che sarà trattato nei prossimi giorni) rispetto ad una manifestazione di intolleranza analoga dell'onorevole Bossi, ma meno grave dal punto di vista della valenza criminale (la valenza criminale dei fatti si valuta dalle pene che commina il codice; in questo caso la pena astrattamente prevista dal codice è inferiore a quella che sarebbe stata comminata nel caso verificatosi nella precedente legislatura di cui parlavo), si propone invece di ritenere che sia sindacabile. Che cosa è cambiato da allora ad oggi? Semplicemente il fatto che la lega e l'onorevole Bossi non fanno più parte

della maggioranza ed anzi sono all'opposizione sia rispetto alla maggioranza sia nella minoranza.

Dunque, è giustizia puramente politica quella che si fa in questa sede. Ripeto che non mi scandalizzo affatto: è il criterio proprio di quest'aula. Ma, proprio perché soggiace al criterio della maggioranza, quest'Assemblea non dovrebbe essere legittimata a dare questi responsi, queste decisioni, che sono vere e proprie sentenze. Perché mai nella mia campagna elettorale dovrei godere di un tale privilegio rispetto al mio avversario che non è parlamentare? Perché nel comizio elettorale devo godere dell'immunità che la mia maggioranza vuole accordarmi rispetto al mio interlocutore che non è parlamentare? Il mio avversario non potrà mai comprendere perché ciò sia giusto e legittimo in una democrazia.

Dicevo che il testo del decreto-legge è stato « aggravato » dal lavoro delle Commissioni e dalla reiterazione, anche per l'automatismo che c'è nella paralisi che il processo subisce sol che l'eccezione venga proposta dal parlamentare (cheché ne pensi il relatore!). E, badate, non si tratta solo delle opinioni, ma anche di altri fatti. Voglio fare ancora un esempio concreto. Tra qualche giorno l'Assemblea si dovrà occupare di un caso di corruzione che riguarda un soggetto non più parlamentare (probabilmente anche infondato nel merito, ma non è questo il giudizio che deve esprimere l'Assemblea). Il processo è stato paralizzato perché deve essere sottoposto a quest'aula, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, il giudizio relativo all'insindacabilità; e la Giunta propone proprio l'insindacabilità. Si tratta di un caso di corruzione che, ripeto, potrebbe essere infondatissimo. Vedete bene, colleghi (mi dispiace che la collega Parenti se ne sia andata), quale connessione ci sia realmente tra la scomparsa autorizzazione a procedere e il caso in questione. Perché la verità è proprio questa, ossia che il decreto non è affatto attuativo dell'articolo 68, che ha la forza di attuarsi da solo, e che si è perduto il cosiddetto aggancio. L'autorizzazione a procedere

era una necessità processuale che costituiva l'aggancio con il quale il Parlamento veniva investito della questione; l'autorizzazione a procedere è stata eliminata e si è trattato di una scelta di politica legislativa e costituzionale, giusta o sbagliata che sia. L'autorizzazione a procedere era un atto politico che spettava a questo Parlamento, ma, una volta eliminata, non può essere reintrodotta surrettiziamente, come avviene attraverso questo decreto. Ho parlato della corruzione. È vero che la dazione di denaro è ipotizzata in connessione con un atto parlamentare, ma a mio avviso insindacabile è l'atto parlamentare, non la dazione di denaro, che è un fatto e non un'opinione. Affronteremo comunque la questione nella sede propria, quando ci troveremo a discutere del caso.

Venendo ad una più puntuale disamina, mi pare che le disposizioni più gravemente lesive di principi costituzionali e di ragioni di equità, più accentuatamente fondanti un privilegio ingiusto per i parlamentari, siano contenute nell'articolo 5.

Ancora un'osservazione va fatta a proposito del comma 6 dell'articolo 2, che stabilisce che se la questione è rilevata o eccipita nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero trasmette, entro dieci giorni, gli atti al giudice perché provveda ai sensi dei commi 3 e 4. Si stabilisce cioè, in un procedimento penale in cui sia parte un parlamentare che sia accusato, poniamo, di corruzione, che il giudice per le indagini preliminari interrompa immediatamente le indagini e proceda ad una *discovery* entro dieci giorni. Entro dieci giorni, dovrà scoprire le carte, anche se sta indagando ed ha bisogno di continuare a farlo; in segreto, come stabilisce il codice. Se vogliamo eliminare il segreto dell'indagine possiamo farlo, ma per tutti, non solo per i parlamentari.

Tornando all'articolo 5, si tratta di un caso classico, non di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, ma di indebita estensione di quella normativa, come tale sicuramente sospetta di illegittimità costituzionale. Citerò i punti più estensivi e, quindi, illegittimi. L'articolo 68 della Co-

stituzione, oltre al primo comma, che prevede l'insindacabilità, al secondo comma fa sopravvivere l'autorizzazione a procedere. Si tratta di un fatto che potrei definire buffo. È infatti francamente buffo che nel corso delle indagini si chieda l'autorizzazione all'intercettazione e credo che sarebbe più coerente eliminare questo strumento investigativo in relazione ai parlamentari. Chiedere l'autorizzazione a procedere significa, di fatto, vanificare completamente il ricorso ad essa. Si abbia allora il coraggio di affermare che nel corso delle indagini non si possono usare le intercettazioni a proposito dei parlamentari: sarebbe meno ipocrita, più chiaro, e la gente potrebbe confrontarsi con più schiettezza con questi problemi. Si propone invece ipocritamente l'autorizzazione e la si estende anche, come vedremo, ai casi delle conversazioni fra presenti.

Trattando l'articolo 68, anche con riferimento alla previsione di cui al secondo comma, di un privilegio, inteso come norma eccezionale, esso non può essere applicato al di là dei casi in esso strettamente previsti. Come dicevo, l'articolo 68, secondo comma, della Costituzione, prevede il buffo privilegio per i parlamentari dell'autorizzazione per le intercettazioni, ma nulla di più. Il provvedimento di pretesa attuazione dell'articolo 68, all'articolo 5, compie invece una evidente e grave estensione di quel privilegio; privilegio che implica una disparità di trattamento rispetto alla disciplina codicistica per i comuni cittadini. Laddove tale disparità di trattamento non trovi copertura — e non la trova — nell'articolo 68 della Costituzione, è costituzionalmente illegittima. A cominciare dal fatto che la inutilizzabilità della intercettazione (articolo 5, comma 1) scatta anche se il parlamentare viene semplicemente menzionato. Qualcuno ha fatto dell'ironia, una battuta (ma forse non è poi tale): coloro che vorranno contrattare i loro affari criminali per telefono potranno limitarsi a nominare un parlamentare per far scattare la inutilizzabilità della registrazione! Ecco una prima estensione costituzional-

mente illegittima: è sufficiente che si faccia menzione dei membri del Parlamento perché la conversazione non venga utilizzata.

Sul piano della procedura, un emendamento presentato dalla collega Parenti — gliene devo dare atto — ha migliorato in parte la situazione, perché almeno ha consentito di sentire le parti prima di ordinare la distruzione delle intercettazioni registrate, delle bobine e delle eventuali trascrizioni. Non si capisce tuttavia quali siano queste parti; il collega Soda ha detto che si dovrà procedere ad un coordinamento formale reintroducendo il riferimento — mi pare — ai parlamentari terzi. Altro che coordinamento formale, qui siamo a modifiche sostanziali! Spero che il Parlamento prenda coscienza del fatto che quanto propone il collega Soda per questa e per altre questioni non sia affatto un coordinamento formale; si tratta di sostanziose modifiche. Si possono certamente apportare attraverso la presentazione di emendamenti; si è arrivati ai gravi esiti di questo decreto, si può andare oltre, ma non è possibile farlo attraverso un coordinamento formale.

Si prevede dunque che vengano sentite le parti: quali? Evidentemente le parti del processo, non il parlamentare, quindi non si capisce in che modo. Chi sono queste parti? Per esempio l'imputato pentito (della cui figura l'onorevole Parenti è una delle più accanite iconoclaste) e il pubblico ministero. Ebbene, nel momento in cui la collega presenta questo emendamento le sfugge una circostanza che potrà verificarsi: il pentito, il suo difensore e il pubblico ministero concordano nel chiedere la distruzione di una conversazione compromettente, ma che, per esempio, potrebbe giovare alla difesa di un coimputato. Tra l'altro, le intercettazioni sono pericolosissime, ma molto efficienti come strumento di indagine e particolarmente attendibili qualora si sentano chiaramente. Orbene, una prova del genere può essere distrutta sol che vi sia un accordo tra l'imputato, per esempio un pentito, e il pubblico ministero.

È vero che già l'attuale codice prevede qualcosa del genere, una possibilità — ma soltanto una possibilità — di distruzione anticipata dell'intercettazione telefonica, ma questo è uno dei punti che vengono eliminati sia nel disegno di legge governativo sia in alcune proposte parlamentari nell'ambito della riforma dell'istituto nel suo complesso che si vuole attuare. Viene superata la possibilità della distruzione interinale, configurando la creazione di un archivio particolarmente riservato, dove le conversazioni, anche quelle ritenute irrilevanti, vengono conservate fino al passaggio in giudicato della sentenza. È ovvio, perché la rilevanza di un'intercettazione può emergere nei successivi sviluppi processuali, nell'interesse di tutti, dell'accusa e della difesa. Dopo che avremo distrutto quella prova, potremo revocare il provvedimento di distruzione, ma non la distruzione stessa. E questo il caso classico di *factum infectum fieri nequit*: non ci sarà più nulla da fare, quella prova non potrà essere mai più recuperata. Stiamo facendo una cosa molto grave.

Si consideri che la distruzione segue un giudizio di irrilevanza pronunciato da un GIP, ma non dal giudice che dovrà emettere la sentenza di assoluzione o di condanna: questo è un caso di sottrazione della prova al giudice che deve emettere la sentenza!

Ripeto: è gravissimo che questo si ipotizzi nel momento in cui un disegno di legge e alcune proposte legislative, nel ridefinire una disciplina complessiva delle intercettazioni, tendono ad eliminare una delle storture del codice, che qui invece si tende a riservare come privilegio del parlamentare.

Il comma 2 dell'articolo 5 prevede che qualora, su istanza del pubblico ministero, sentiti i difensori delle parti, ritenga necessario utilizzare le intercettazioni di cui al comma 1, il giudice deve avviare una certa procedura. Se il difensore ritiene che una certa intercettazione sia irrilevante, quella difesa non potrà vedere riconosciuto il suo diritto a conservare l'intercettazione e questo perché per con-

servarla è necessaria l'istanza del pubblico ministero. A mio avviso stiamo partorendo dei mostri!

Con riferimento ai commi 4 e 5 dell'articolo 5 del decreto vi è un altro peggioramento. In ordine a quanto in essi previsto l'onorevole Grimaldi aveva presentato un suo emendamento con il quale si tendeva a determinare una sorta di decadenza, diciamo di silenzio-assenso ... (*Interruzione del deputato Grimaldi*).

Il testo che ci viene proposto con il comma 4 prevede che: «Decorsi sessanta giorni dalla richiesta senza che la Camera abbia provveduto, il giudice per le indagini preliminari, su istanza del pubblico ministero, può reiterarla». Si diceva poi che se il diniego non interviene nei successivi sessanta giorni, l'autorizzazione si considera concessa. Tale disposizione normativa è stata eliminata e il testo del comma 5 al nostro esame prevede ora che «Se l'autorizzazione viene negata, o il giudice per le indagini preliminari non ritiene di reiterare la richiesta (...)», la documentazione viene distrutta. Basta dunque una banale distrazione! E di distrazioni ce ne sono tante — ahimè! —; ci sono sciatterie, talvolta c'è dolo nella nostra amministrazione della giustizia, di cui ogni giorno qui si «decantano» i difetti. Ci si dimentica poi di dire che un pubblico ministero o un GIP può omettere per dolo, distrazione, negligenza, di reiterare la richiesta; il che comporta automaticamente la distruzione della intercettazione telefonica. Ebbene, qui il mostro ha veramente molte teste!

Infine richiamiamo l'attenzione sul comma 7 dell'articolo 5, secondo il quale «Sono vietate, e comunque inutilizzabili, le registrazioni non autorizzate di colloqui privati ai quali prende parte un parlamentare (...)». Non autorizzate da chi? Lo chiedo agli illustri redattori di questo comma. A tale riguardo ricordo che una collega che seguiva con diligenza i nostri lavori, pur essendo estranea ai nostri problemi, è venuta a chiedermi dei chiarimenti che non sono stato in grado di dare. Chiarimenti che io chiedo in quest'aula. Non autorizzate da chi? Le inter-

pretazioni possibili sono tre. La prima interpretazione è che esse non siano autorizzate dal parlamentare; la seconda è che le intercettazioni non siano state autorizzate dalla Camera... Vedo che il rappresentante del Governo mi fa un cenno di diniego. Ma noi non possiamo affidare al giudice oltre alle norme anche certi nostri vaghi ricordi, ecco perché lasciamo qualche traccia nei lavori preparatori.

Probabilmente si vuole dire: non autorizzate dal GIP. È così? Non è così? Ma allora cosa vuol dire? In aula c'è un relatore, al quale chiedo di rispondermi: in questo modo potremo rendere il dialogo più proficuo. Ripeto la domanda: non autorizzate da chi? Pare che non vi sia risposta.

Scritta in questo modo, la norma ci espone anche al ridicolo. Se guardiamo al tenore testuale, essa può significare questo: sono vietate — e comunque inutilizzabili — le registrazioni non autorizzate (ma non sappiamo da chi) di colloqui privati ai quali prende parte un parlamentare. Questo vale, per esempio, anche per un'intervista giornalistica (è un colloquio). Se un giornalista va da un parlamentare e registra ciò che dice, la registrazione non può essere utilizzata, e ciò anche, per esempio, qualora il giornalista faccia pubblicare l'intervista e il parlamentare neghi che abbia detto quelle cose (a meno che l'espressione « non autorizzate » non si riferisca al consenso del parlamentare), ed anche qualora egli abbia dato il consenso alla registrazione. Può esserci però la querela per cui si dice: stop, fermi tutti! Ti dico che non ho detto quelle cose e tu non le puoi provare con la registrazione. Ebbene, ciò è quanto stiamo scrivendo con tale decreto-legge. Non credo che stiamo scrivendo una bella pagina, soprattutto nel momento in cui — ed è verissimo — i rapporti fra giustizia e politica hanno bisogno di una ridefinizione. La domanda da fare probabilmente è questa: chi prevarica chi? E forse la risposta non è sempre univoca.

C'è un problema in Italia, quello dell'abuso della giustizia e della politica. Io

in questa sede sottolineo i gravi abusi della giustizia che si commettono in Italia: è una questione seria che dobbiamo affrontare con strumenti adeguati.

La risposta non può essere quella di ricavare una nicchia di privilegio per i parlamentari, perché essa aggraverebbe il problema. Gli abusi non si eliminano aumentando la possibilità che essi vengano compiuti dall'uno e dall'altro potere, ma ridisegnando bene i confini.

Questo decreto contribuisce invece, a mio avviso, ad una operazione di segno diverso, la quale emerge freudianamente da una norma che stabilisce che le intercettazioni vietate siano inutilizzabili. L'articolo 191 del codice di procedura penale commina questa sanzione di inutilizzabilità in via generale, quindi quella contenuta nel decreto è una norma superflua e non sempre è vero che le norme superflue non fanno danni. Talora ne fanno; nel caso di specie non so se la disposizione ne produrrà nel prosieguo dell'applicazione pratica. Certo, essa rappresenta una spia dell'enfasi che si vuole porre sull'insindacabilità, sul fatto che, laddove vi è uno stormir di Parlamento nelle intercettazioni telefoniche, esse — fermi tutti! — devono essere subito distrutte e comunque non utilizzate. Non è questa la via attraverso la quale potremo risolvere il grave problema che riguarda i rapporti tra politica e giustizia in Italia.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Scoca. Ne ha facoltà.

MARETTA SCOCA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame rappresenta la reiterazione di ben diciotto decreti-legge che si sono succeduti in tre anni, dal 1993 ad oggi, e, al pari dei precedenti, intende dare attuazione alla revisione dell'articolo 68 della Costituzione operata con la proposta di legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3.

Il testo attuale è innovativo rispetto a quello dei precedenti decreti-legge ed è stato approvato dal Senato in sede di conversione in legge del decreto 8 gennaio 1996, n. 9, che già apportava significative modifiche all'originario testo governativo.

Questo dimostra come l'iter sia stato e sia tormentato e come la procedura d'urgenza non sempre raggiunga lo scopo di legiferare in tempi rapidi. Ne sono dimostrazione ancora oggi nella discussione che ci vede impegnati le critiche, alcune condivisibili altre francamente no, sollevate dall'onorevole Saraceni.

Ritengo invece si possa sottolineare come proprio per l'elaborazione puntuale di questo articolato vi sia stato un grande impegno comune delle due Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia ed una disponibilità reciproca senza prevenzioni ideologiche nel comune sforzo di trovare una soluzione.

Del resto la materia al nostro esame è davvero difficile da normare — e ancor più da normare puntualmente — perché, da un lato, vi è l'esigenza di consentire ai membri del Parlamento di espletare liberamente il proprio mandato politico, di esprimere le proprie idee e le proprie opinioni, di non essere condizionati o ingabbiati nell'esercizio delle proprie funzioni e, dall'altro, vi è ovviamente l'esigenza di stabilire un giusto equilibrio e limiti oltre i quali neppure la specifica funzione parlamentare può essere giustificativa di determinati comportamenti.

La *ratio* dell'esigenza di tutelare la libertà del parlamentare è la *ratio* della difesa della libertà stessa, ma quali limiti deve avere questa libertà che evidentemente non può neanche essere *legibus soluta*? Ecco da dove nasce il travaglio per raggiungere un risultato che tenga in equilibrio le due esigenze.

Queste difficoltà, in particolare, sono state ingigantite anche a causa dell'esistenza dei moderni mezzi tecnologici atti alle intercettazioni telefoniche ed ambientali che, per la verità, mettono non solo i parlamentari, ma anche tutti i cittadini in condizioni di essere spiati nella loro più segreta intimità senza possibilità di difesa alcuna.

Mentre l'articolo 3 del decreto-legge è sufficientemente chiaro nel definire la linea di demarcazione tra libertà parlamentare e costrizione della libertà stessa, perché regolamenta le perquisizioni per-

sonali o domiciliari, le ispezioni personali, le intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o di comunicazioni, i sequestri di corrispondenza e regolamenta anche le occasioni in cui l'autorità giudiziaria intende procedere al fermo, all'esecuzione di una misura cautelare personale, all'esecuzione dell'accompagnamento coattivo ovvero di misure di sicurezza o di prevenzione aventi natura personale, nonché di ogni altro provvedimento privativo della libertà del parlamentare, così che questi è sufficientemente garantito in quanto l'autorità competente deve richiedere direttamente l'autorizzazione alla Camera alla quale il parlamentare stesso appartiene. Sempre l'articolo 3 stabilisce che tale autorizzazione non è necessaria laddove il parlamentare sia colto nell'atto di commettere un'azione delittuosa per la quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ovvero quando si tratti di eseguire una sentenza di condanna passata in giudicato.

I problemi più sottili, molto difficili da risolvere, sono quelli posti dalle registrazioni delle conversazioni o comunicazioni intercettate in qualsiasi forma, dunque sia telefonica che ambientale, filmica o attraverso altri mezzi tecnici, effettuate nel corso di procedimenti che riguardano persone terze, cioè persone estranee. In questo caso — almeno tale è l'articolo al quale siamo pervenuti finora — si è previsto che l'autorità giudiziaria — e a tale riguardo devo dire che non riesco a capire perché il collega si chiedesse di quale autorità si trattasse — qualora ritenga necessario utilizzare questi elementi debba chiederne l'autorizzazione alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva. Tale autorizzazione deve essere richiesta nel termine di dieci giorni. A tale proposito c'è da dire che non si riesce a capire se si tratti di un termine perentorio o ordinatorio, e questa sarà un'altra questione da mettere a punto.

Il problema delle intercettazioni effettuate in occasione di conversazioni in cui il parlamentare non è direttamente implicato è allarmante non perché, come

sostiene l'onorevole Saraceni, si vogliono proteggere in maniera eccessiva i membri del Parlamento, anzi, ma perché chi è in politica, come sappiamo, è molto esposto a contatti con un infinito numero di persone che spesso magari conosce solamente superficialmente o che addirittura non ricorda ed alle quali comunque ha necessariamente il dovere di dare quantomeno una minima risposta, una breve udienza, magari con un atteggiamento anche solamente colloquiale. In questo atteggiamento di necessitata disponibilità chi e come decide un coinvolgimento qualsiasi in affari penalmente rilevanti che magari riguardano questa persona? Ne decide l'autorità giudiziaria senza altri controlli né altre griglie. È quindi un giudizio delegato esclusivamente al potere giudiziario.

L'osservazione espressa prima dalla collega Parenti circa la mancanza di un organo di autotutela parlamentare, analogo a quello della magistratura, è qualcosa su cui riflettere. Non so fornire una soluzione decisa a questo problema ma il fatto che anche in questo caso sia esclusivamente l'autorità giudiziaria a decidere qualche problema lo pone. L'attuale situazione è resa ancor più critica dall'esistenza di mezzi sofisticatissimi che consentono di spiare ogni comportamento violando la sfera privata di tutti i cittadini, non solo dei parlamentari, e che diventano una vera e propria trappola. Quest'ultima è rappresentata dall'azione congiunta della magistratura e dei *mass media* (TV e giornali), i quali, come sappiamo bene, usano qualsiasi mezzo per fare notizia. Quale migliore notizia può esservi di quella di una persona politica comunque intercettata nel corso di procedimenti che non riguardano terzi? Il danno di essere «sbattuto» in prima pagina è certamente proporzionale alla carica che si ricopre e alla notorietà della quale si gode. Voglio sottolineare inoltre che in questo caso il danno non è solo alla persona, perché vi è un ulteriore danno che colpisce immediatamente le istituzioni

con effetti destabilizzanti e che negli ultimi anni è stato usato come arma impropria di aggressione politica.

Se a tutto ciò si aggiunge la evidente voglia di protagonismo di alcuni (pochi, ma ve ne sono) membri della magistratura, si può intuire quali siano i danni che possono essere causati non solo al parlamentare ma a ciò che questa persona rappresenta sia semplicemente quale rappresentante del popolo sia come figura istituzionale, nel caso in cui ricopra cariche istituzionali. Inoltre al quarto comma dell'articolo 5, sul quale tanto si è discusso, è stato previsto il principio del cosiddetto silenzio-assenso. Qualora l'autorità giudiziaria ritenga necessario utilizzare le intercettazioni effettuate a carico dei terzi, deve richiedere entro dieci giorni dalla ricezione dei verbali e delle registrazioni (in ogni caso prima che questi vengano depositati a norma dell'articolo 268, commi 4 e 5, del codice di procedura penale) l'autorizzazione alla Camera di appartenenza.

Nella richiesta l'autorità giudiziaria deve descrivere il fatto per il quale è in corso il procedimento, indicare le norme di legge che sarebbero state violate e gli elementi sui quali la richiesta si fonda. Ritengo che tutto ciò possa essere definito quasi una condanna preventiva. L'iter prefigurato fin qui può essere abbastanza condivisibile ma occorrerebbero maggiori garanzie e cautele, quali per esempio la previsione di responsabilità specifiche ed aggravate per qualcuno dei soggetti che violi tali segreti. Questo — ripeto — non è previsto tanto e solo a tutela del parlamentare, ma proprio della funzione che esso svolge.

Ritornando al cosiddetto silenzio-assenso, per quanto mi riguarda non è assolutamente condivisibile la previsione contenuta nel comma 4 dell'articolo 5 secondo la quale, decorsi sessanta giorni dalla richiesta senza che la Camera abbia provveduto, l'autorità giudiziaria potrebbe reiterarla ed eventualmente si intenderebbe concessa, se non intervenisse una risposta nei successivi 60 giorni.

In questo caso ci troviamo di fronte ad una configurazione del principio di silenzio-assenso, ma nella fattispecie in esame non è a mio avviso possibile fare ricorso a tale previsione, la quale è nata per sopperire fundamentalmente alle inadempienze della pubblica amministrazione; in questo caso, però, non ci troviamo in presenza di un atto della pubblica amministrazione o ad un atto neutro, ma ad un atto che in una qualche maniera entra organicamente in procedimenti giudiziari: non può dunque essere desunto da comportamenti omissivi, ma deve fondarsi su risposte chiare e precise.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Proposta di assegnazione di un disegno di legge a Commissione in sede legislativa.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta pomeridiana di domani, martedì 3 dicembre, l'assegnazione, in sede legislativa, del seguente disegno di legge, che propongo alla Camera, a norma del comma 1 dell'articolo 92 del regolamento:

alla II Commissione (Giustizia):

« Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali » (già approvato dalla II Commissione permanente della Camera dei deputati e modificato dalla II Commissione permanente del Senato della Repubblica) (1580-B) con il parere delle Commissioni I, III, V, VI, VII, X, XI, XII e XIV.

Discussione del disegno di legge: Norme di recepimento della direttiva 95/7/CE, concernente semplificazioni in materia di imposta sul valore aggiunto sui traffici internazionali (1985) (19,26).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Norme di recepimento della direttiva 95/7/CE,

concernente semplificazioni in materia di imposta sul valore aggiunto sui traffici internazionali.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Biasco.

SALVATORE BIASCO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi limiterò ad illustrare soltanto la materia sulla quale interviene questo disegno di legge, rinviando invece per una documentazione analitica al testo scritto della relazione, nel quale ho tentato di porre, anche in ordine logico, argomenti che, per ragioni di carattere tecnico e non di cattiva formulazione, risultano alquanto ingarbugliati e complicati.

La prima materia in esame riguarda essenzialmente l'istituzione di magazzini fiscali in esenzione da IVA, nei quali merci in provenienza dalla Comunità economica europea o ad essa destinate, possano subire « perfezionamenti », essere oggetto di contratti d'opera o semplicemente essere tenuti in deposito senza il pagamento dell'IVA. Quest'ultima verrà corrisposta soltanto al momento dell'estrazione dei beni e i gestori dei magazzini dovranno ovviamente annotare tutte le manipolazioni e i passaggi di proprietà intervenuti.

La seconda materia sulla quale interviene il provvedimento è quella relativa ai cosiddetti contratti d'opera, cioè a quelle operazioni di perfezionamento, assemblaggio e montaggio che vengono effettuate in un paese comunitario — in questo caso nel territorio dello Stato — su beni spediti da un committente soggetto di imposta nello Stato stesso, oppure, viceversa, eseguite in altro Stato su beni inviati da un soggetto di imposta dello Stato. Mi spiego meglio. Poc'anzi ho parlato di operazioni eseguite nel territorio dello Stato su beni inviati da un committente: in questo caso il committente è estero. Viene quindi mutato il criterio di territorialità nell'esecuzione dei lavori: la territorialità viene stabilita in base alla committenza, per cui lavori di perfezio-

namento in relazione a contratti d'opera su beni inviati da un soggetto italiano, svolti all'estero, si considerano eseguiti nel territorio nazionale, sempre ai fini dell'IVA e dell'attribuzione delle competenze in materia di IVA.

Vi sono poi altre disposizioni che riguardano beni acquistati per uso personale da soggetti non residenti; in questo caso sostanzialmente vengono estesi i termini di registrazione.

Il disegno di legge in discussione recepisce la direttiva comunitaria 95/7/CE varata dal Consiglio d'Europa il 10 aprile 1995. In connessione ad essa nell'articolo 2 vengono proposte alcune importanti procedure di semplificazione per gli operatori che svolgono traffici internazionali. La più importante di esse riguarda l'estensione del cosiddetto *plafond*, cioè il meccanismo che consente di eseguire in esenzione di IVA quelle operazioni che in termine colloquiale vengono chiamate esportazioni indirette, in quanto non riguardano direttamente l'esportatore, ma il fornitore dell'esportatore, il quale può, entro certi limiti, fatturare in esenzione di IVA. Precedentemente poteva fatturare soltanto il prestatore di servizi, quindi l'esportatore comprava in esenzione di IVA servizi fornitigli da un commissionario. Viene ora estesa la possibilità di acquistare in esenzione di IVA e quindi per il commissionario di fatturare in esenzione di IVA anche per l'acquisto di beni strumentali. È questa l'innovazione principale contenuta nell'articolo 2.

Vi è poi un'altra innovazione che riguarda essenzialmente un'estensione di casistica riferita all'acquisto di natanti, per fini anch'essi strumentali, che godono dell'esenzione dell'IVA.

Un terzo articolo introdotto in Commissione — solo parzialmente pertinente con la materia in oggetto — equipara in termini di oneri di bollo i contratti degli intermediari finanziari, a cui fa riferimento la cosiddetta legge Eurosim, con i contratti stipulati dalle banche con i propri clienti. Per entrambi, quindi, se il

provvedimento verrà approvato, il contratto costerà una cifra fissa di 20 mila lire.

Non entro ulteriormente nel merito del provvedimento, per il quale rimando alla relazione scritta. In conclusione voglio soltanto ribadire che si tratta di disposizioni lungamente attese dagli operatori, che attengono a semplificazioni in materia fiscale; tendono, inoltre, ad evitare continui giri di pagamenti e rimborsi di IVA, quindi l'accumulo di crediti d'imposta. Sono provvedimenti anche di interpretazione e di puntualizzazione dei criteri interpretativi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FAUSTO VIGEVANI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Conte. Ne ha facoltà.

GIANFRANCO CONTE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non mi dilungherò sul contenuto del provvedimento oggi in discussione, perché lo ha già fatto il relatore e perché si tratta di materia estremamente tecnica ed è pertanto inutile entrare, con dovizia, nei particolari.

Debbo semplicemente far rilevare che il provvedimento colma alcune lacune, anche piuttosto importanti, che avevano determinato difficoltà tali da comportare il trasferimento di traffici, che potevano essere realizzati sul nostro territorio, in Stati esteri appartenenti alla Comunità economica europea, più solleciti ad attuare la direttiva europea.

In sostanza il disegno di legge in discussione tende a modificare alcuni comportamenti della pubblica amministrazione, semplificando gli adempimenti necessari soprattutto per quanto riguarda i depositi IVA.

Desidero osservare che siamo soliti intervenire sulle direttive CEE con un certo ritardo, tant'è che un decreto ministeriale, molto atteso, quello del 20 set-

tembre 1995, è stato approvato come regolamento istitutivo dei depositi non doganali autorizzati, previsti dall'articolo 5, comma 8, e tuttavia non è mai stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*; non è dunque mai entrato in vigore e viene adesso superato definitivamente dalle norme volte a recepire la direttiva CEE 95/7.

È singolare che debba esservi sempre un ulteriore provvedimento che interviene su materia che dovrebbe essere già disciplinata con provvedimenti che, una volta assunti, non vengono attuati.

Con il disegno di legge in discussione, pertanto, si colma tale lacuna. In Commissione abbiamo già dichiarato che siamo sostanzialmente favorevoli a tale provvedimento anche perché sono stati recepiti alcuni emendamenti, che recavano tra l'altro la mia firma, soprattutto quello volto ad estendere il regime del deposito IVA anche alle lavorazioni effettuate entro 60 giorni nei depositi limitrofi, e quello che estende la norma di salvaguardia. Si tratta di due proposte di modifica importanti che, con nostra soddisfazione, sono state recepite dalla Commissione, inducendoci ad assumere nei confronti del disegno di legge n. 1985 un orientamento favorevole, che in questa sede confermiamo.

Riteniamo che si debbano comunque compiere ulteriori sforzi per rendere più solleciti gli interventi della pubblica amministrazione nei confronti degli operatori, i quali, di fronte a cavilli burocratici, sono spesso costretti a porre in essere pratiche che trasferiscono i commerci in altri Stati. Risulta pertanto assolutamente necessaria l'approvazione di questo provvedimento, con l'augurio che in un prossimo futuro si provveda ad ulteriori semplificazioni al fine di rendere più facile il lavoro degli esportatori doganali e di quanti altri operano nel campo dei traffici internazionali.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giovanni Pace. Ne ha facoltà.

GIOVANNI PACE. Signor Presidente, svolgerò alcune brevi considerazioni sul

disegno di legge in discussione per ricordare a noi stessi e per far conoscere a lei, Presidente, ed ai parlamentari le ragioni per le quali lo abbiamo valutato positivamente.

Le domande che di solito ci si pone quando si affronta la valutazione e lo studio di un disegno di legge vanno in tre direzioni: che cosa tratta, a chi è rivolto — quali sono quindi le categorie di soggetti e di operatori economici interessati — e perché viene proposto.

Il disegno di legge in esame concerne innanzitutto la riformulazione di alcuni articoli contenuti nella normativa sull'IVA. Esso tratta — come ha ricordato egregiamente il relatore, il quale ha svolto un ottimo lavoro — dell'introduzione dei depositi doganali e tende a razionalizzare ed a semplificare i traffici internazionali.

Il disegno di legge è rivolto agli operatori economici che si rapportano a clienti che risiedono od hanno domicilio fuori dalla Comunità europea, in relazione ad attività di importazione di beni originari di nazioni o di territori non compresi nell'ambito della Comunità europea e che non siano stati immessi in libera pratica in un altro paese membro della Comunità europea. Il provvedimento è rivolto infine ai produttori agricoli, per i quali vengono formulate alcune ipotesi in relazione agli acquisti effettuati dagli stessi.

Vengo infine al perché il provvedimento è stato proposto. A questo riguardo è stato efficacemente ricordato che esso colma alcune lacune che non ribadirà. Esso certamente recepisce una normativa comunitaria ed in tal senso è un atto dovuto. Inoltre, introducendo delle semplificazioni, apporta chiarezza a vantaggio, tutto sommato, del rapporto tra il fisco ed i contribuenti. L'adeguamento della normativa IVA alle direttive comunitarie è obbligatorio per uno Stato membro ed alla direttiva 95/7/CE del 10 aprile 1995 era necessario adeguarsi. Il disegno di legge in discussione trae ispirazione proprio da questa esigenza e va in questa direzione. Non fosse altro che per questa considerazione, noi, che siamo europeisti, siamo favorevoli ad esso.

In Commissione, come risulta dagli atti, ci siamo astenuti dal votare a favore dell'articolo 1, manifestando in questi termini la necessità di una pausa di riflessione, di rimediazione del testo, sul quale volevamo capire qualcosa di più.

Gli acquirenti, in visita nel nostro paese ma che siano residenti in nazioni che non appartengono alla Comunità europea, potranno acquistare beni senza pagare l'imposta sul valore aggiunto, purché tali beni siano destinabili all'uso personale o familiare e purché gli stessi siano trasferiti fuori dalla Comunità europea, nel bagaglio dell'acquirente straniero, entro tre mesi dalla data di effettuazione dell'operazione, che deve essere sostenuta da una serie di adempimenti formali, come l'emissione della fattura sulla quale, oltre al nominativo, all'identificazione dell'acquirente, è necessario anche apporre i riferimenti del passaporto dell'acquirente stesso.

Si è ricordato che si tratta della modifica di una normativa già contenuta nella disciplina positiva dell'IVA, precisamente nell'articolo 38-*quater*. Quali sono però le novità (ne ho contate, credo correttamente, due)? In primo luogo, che i beni fuoriescano dal territorio entro tre mesi dall'effettuazione dell'operazione; in secondo luogo, la previsione di un ulteriore termine, ossia il quarto mese successivo all'effettuazione dell'operazione perché il cedente entri in possesso della copia della fattura, vidimata dall'ufficio doganale che poi deve rinviarla a colui che ha venduto il bene.

Quindi, mi sembra che una riflessione sia necessaria sulla limitazione del meccanismo agevolativo all'acquisto di beni destinati all'uso personale o familiare, ma da trasportare fuori del territorio comunitario nei bagagli personali. Ebbene, mi sono chiesto: perché si parla solo di bagagli personali? Mi sembra una dizione assai rigorosa dal punto di vista semantico, visto che i beni devono essere quelli da destinare all'uso personale o familiare. Perché i beni devono essere posti nel bagaglio? Che cosa succede se io decido di portarli indosso? Se compro un orologio

e non lo ripongo nel bagaglio ma lo metto al mio polso, cosa succede? La legge non vale? Ebbene, credo che un momento di riflessione sia necessario, non perché io desideri fare battute o polemiche — sarebbero fuori posto — ma perché ritengo opportuno chiarire meglio il dettato.

Appare di tutta evidenza che se un oggetto personale, cioè da destinare alla propria persona, alla fruizione diretta, non dovesse essere posto nel bagaglio ma venisse indossato, come dicevo poc'anzi, il venditore, che ha riscosso il prezzo senza IVA e che quindi non la va a conteggiare nel suo rapporto di dare-avere con il fisco, potrebbe passare dei guai. Ecco perché dico che è necessario fare chiarezza e ciò è possibile soprattutto discutendo. Il venditore dei beni dovrà certamente attendere il ritorno della fattura vistata dall'ufficio doganale, ma non può verificare dove il bene sia stato materialmente collocato.

E io dico ancora: se questo bene viene messo in un bagaglio non personale, ma in quello di un familiare, che cosa succede? La lettura della norma pare indicare termini rigorosi, anche temporali. In proposito, sarebbe opportuno sapere se l'estensore abbia voluto intendere per bagaglio un qualsiasi contenitore o un mezzo, anche umano, di trasporto di beni personali o familiari!

Anche qui, non per civetteria semantica, in relazione ai termini previsti per gli adempimenti formali — cioè il trasporto dei beni, l'invio della fattura al venditore con il visto della dogana — personalmente avrei utilizzato non la dizione «entro il terzo mese» ma avrei detto «entro e non oltre il terzo mese» per dare una definizione più precisa e corretta; con questo non voglio dire che l'indicazione proposta non sia corretta, ma forse essa sarebbe più rigorosa se potessimo dire «entro e non oltre il terzo mese».

Mi rendo conto che si tratta di puntualizzazioni che in prima battuta possono apparire di scarsa importanza, ma ritengo che, se si può portare vantaggio alla chiarezza, l'intento debba essere perseguito.

Non mi sembra poi che le successive lettere *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 1 ci offrano motivi di particolare sottolineatura. La lettera *b)* va a modificare l'articolo 67, comma 1, della legge sull'IVA per precisare quali siano le operazioni che costituiscono importazione. E qui il relatore ha detto parole molto interessanti e puntuali.

È quindi da considerare in modo favorevole la definizione di importazione per quelle operazioni di immissione in libera pratica dei beni, con sospensione di imposta, destinati ad essere avviati verso un altro Stato membro della Comunità europea, ovvero ad essere immessi in un deposito non doganale autorizzato.

Ci sembra anche opportuna l'inclusione tra le importazioni di quelle operazioni di estrazione di beni dai depositi non doganali autorizzati per la successiva destinazione al consumo. In buona sostanza, si considera conclusa la procedura doganale con la precedente operazione di immissione dei beni nei depositi non doganali. Pertanto, mentre prima si registrava una doppia procedura di importazione — una prima volta quando i beni venivano immessi nei depositi doganali e una seconda volta quando ne venivano estratti — ora si ottiene una semplificazione che passa attraverso l'eliminazione della doppia procedura. Ciò è possibile perché quando i beni si immettono in depositi non doganali si realizza una procedura doganale di importazione, che non prevede l'assolvimento dell'IVA. Le merci saranno definite, in questa ottica, intracomunitarie e non più di importazione, per cui quando si torna a rilevarle dal deposito non doganale è come se si rilevassero merci interne.

L'articolo 2 (il mio breve intervento è svolto soprattutto per rispetto del Parlamento e per dare il segno di una consapevolezza) realizza alcune semplificazioni relative ai traffici internazionali. Si precisa che sono effettuate senza pagamento di imposta le cessioni di beni in favore di soggetti che intendano esportarli o destinarli a cessioni intracomunitarie. Sono altresì effettuate senza pagamento di im-

posta le prestazioni di servizi e quelle inerenti all'attività di esportazione o di scambi intracomunitari rese da terzi in favore di chi intenda esportare. Vi è una estensione soggettiva che riguarda tutti i beni strumentali, ad eccezione dei beni immobili come terreni e fabbricati. In conclusione, giudichiamo positivamente la disposizione in esame, che consente di annotare sul registro degli acquisti la dichiarazione di intenti, evitando l'istituzione dell'apposito registro, che avrebbe creato certamente difficoltà all'operatore.

Il nostro atteggiamento di voto sarà ovviamente conforme alle dichiarazioni che ho espresso nel mio intervento.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Frosio Roncalli, iscritta a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Biasco.

SALVATORE BIASCO, Relatore. Signor Presidente, voglio dare atto all'opposizione di aver tenuto un atteggiamento di collaborazione e di aver fornito positivi contributi, durante l'esame in Commissione, ai fini del varo definitivo del testo da parte della stessa. È una nota di carattere costruttivo in relazione al lavoro svolto che, con piacere anche personale, volevo rimanesse agli atti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FAUSTO VIGEVANI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Desidero anch'io dare atto del lavoro svolto e del contributo fornito a tutte le forze politiche che in Commissione hanno esaminato il provvedimento oggi all'attenzione dell'Assemblea.

Come è stato detto, si tratta di un provvedimento atteso. Le correzioni ed integrazioni che la Commissione ha apportato al testo sono molto positive ed il Governo le ha accolte. Si tratta di varare un provvedimento che semplifichi il rap-

porto tra fisco e contribuente, eviti doppie procedure doganali e il rischio di una doppia imposizione e vada nella direzione del miglioramento del rapporto fra sistema fiscale, controlli e attività. Il Parlamento coglie la positività dell'apporto e il Governo accoglie i miglioramenti che sono stati introdotti.

Vorrei infine aggiungere che l'onorevole Giovanni Pace nella prima parte dell'intervento ha evidenziato alcune interpretazioni che dovranno essere meglio precisate e definite. Credo che ciò potrà avvenire in sede di discussione degli emendamenti, giacché gli argomenti sollevati dall'onorevole Giovanni Pace sono oggetto di proposte di modifica. In quella fase il Governo risponderà pertanto fornendo i chiarimenti che sono stati sollecitati.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno delle sedute di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno delle sedute di domani.

Martedì 3 dicembre 1996, alle 9 e alle 15:

Ore 9

1. — Interpellanze e interrogazioni.

Ore 15

1. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa del disegno di legge n. 1580-B.

2. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 1996, n. 517, recante interventi nel settore dei trasporti (2420).

— *Relatore:* De Piccoli.

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Trasformazione in ente di diritto pubblico economico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (2709).

— *Relatore:* Tuccillo.
(*Relazione orale.*)

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Norme di recepimento della direttiva 95/7/CE, concernente semplificazioni in materia di imposta sul valore aggiunto sui traffici internazionali (1985).

— *Relatore:* Biasco.

5. — *Restituzione degli atti all'Autorità giudiziaria, con riferimento alla competenza del Senato, per le seguenti richieste di deliberazione in tema di insindacabilità:*

nei confronti del senatore Arlacchi, deputato nella XII legislatura (Doc. IV-ter n. 23):

nei confronti del senatore Novi, deputato nella XII legislatura (Doc. IV-ter n. 51).

6. — *Discussione dei documenti in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione:*

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Bossi (Doc. IV-ter n. 31/A).

— *Relatore:* Carmelo Carrara.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere sull'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti dell'onorevole Gaspare Nuccio, deputato nella XI legislatura (Doc. IV-quater n. 3)

— *Relatore:* Meloni.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Sgarbi (Doc. IV-ter n. 1/A).

— *Relatore:* Abbate.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Abaterusso (Doc. IV-ter n. 4/A).

— *Relatore:* Borrrometi.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Gambale (Doc. IV-ter n. 5/A).

— *Relatore:* Abbate.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento civile nei confronti del deputato Sgarbi (Doc. IV-ter n. 7/A).

— *Relatore:* Bielli.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Sgarbi (Doc. IV-ter n. 9/A).

— *Relatore:* Bielli.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma,

della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Sgarbi (Doc. IV-ter n. 10/A).

— *Relatore:* Raffaldini.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Cirino Pomicino (Doc. IV-ter n. 11/A).

— *Relatore:* Saponara.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Devecchi (Doc. IV-ter n. 13/A).

— *Relatore:* Bielli.

Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del deputato Sgarbi (Doc. IV-ter n. 20/A).

— *Relatore:* Raffaldini.

La seduta termina alle 19,55.

**CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA
RELAZIONE DEL DEPUTATO ANTONIO
SODA SUL DISEGNO DI LEGGE DI
CONVERSIONE N. 2535.**

ANTONIO SODA, *Relatore per la I Commissione.* Il principio qui affermato non è certamente di estensione illegittima e arbitraria della prerogativa, rispetto al testo costituzionale. È riaffermazione univoca di una interpretazione parlamentare che ha già ottenuto il giudizio di legittimità della Corte costituzionale. Questa Corte, dopo aver affermato che la prerogativa del primo comma dell'articolo 68 (la insindacabilità) consiste nell'attribu-

zione alla Camera di appartenenza del potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto — qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari — di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità (sentenza n. 1150 del 15 dicembre 1988), ha ritenuto estesa la prerogativa alle attività svolte dal parlamentare fuori dalla sede del Parlamento anche attraverso condotte ed atti non tipicizzati secondo Costituzione, regolamenti e prassi parlamentari.

Nella sentenza n. 443 del 2 dicembre 1993, la Corte ha ritenuto non arbitrario ma anzi plausibile che la Camera di appartenenza possa ravvisare il presupposto della insindacabilità anche per attività esterne, riguardate come condotte di proiezione sul territorio, fra le comunità, delle sue funzioni parlamentari. Ed in particolare la Corte ha rilevato che, ove la Camera di appartenenza abbia esercitato il suo potere di valutazione e di qualificazione del fatto e della condotta come espressioni della funzione parlamentare (potere, questo, soggetto soltanto al sindacato della Corte stessa), ogni ingerenza dell'autorità giudiziaria ordinaria nella prerogativa è inammissibile, tanto più quando essa si manifesti con la pretesa di sovrapporre ai criteri seguiti alla Camera quelli suggeriti dagli orientamenti giurisprudenziali dell'ordine giudiziario. E in questa pronuncia la Corte coglie l'essenza dell'attuale ragione legittimatrice della prerogativa, quando incidentalmente rileva che essa è data proprio nei confronti dell'ordine giudiziario a garanzia dell'indipendenza del Parlamento. Trattasi invero della concezione più moderna e viva della nuova teoria e prassi della separazione dei poteri.

Su quest'articolo va rilevato peraltro che le Commissioni riunite hanno respinto ad ampia maggioranza la proposta emendativa di affermare espressamente nel testo della legge l'inapplicabilità della prerogativa quando il fatto trascenda in diffamazione personale. Non ignora questo relatore, che ha espresso parere contrario sull'emendamento, che in altre costituzioni è stata

introdotta espressamente una siffatta precisazione. Come ho già rilevato, la costituzione tedesca prescrive che l'imperseguibilità non ha valore nei casi di diffamazione e di ingiuria; quella greca usa l'espressione diffamazione calunniosa nei casi previsti dalla legge. Le ragioni dell'opposizione alla formulazione proposta sono di natura storico-politica e sistematica.

Nell'attuale contesto storico, che vede sovente una contrapposizione anche pregiudiziale tra magistratura e potere politico, non sempre risolta con equilibrio poiché a fronte di prevaricazioni o di tentativi di sottrazione del potere politico alla giurisdizione si devono serenamente rilevare anche gravi e persistenti errori della magistratura nell'esercizio dell'azione penale con ricadute pericolose sul sistema dell'equilibrio dei poteri e della formazione libera e democratica del consenso, non mi sembra opportuno affidare esclusivamente agli organi giudiziari la valutazione della natura diffamatoria o meno della condotta del parlamentare.

Gli ordinamenti più liberali non conoscono i reati di opinione: per il diritto penale inglese non costituiscono reati atti o fatti che tali si considerano, in virtù del codice Rocco, nel diritto italiano, come l'ingiuria (*abuse*) e la diffamazione (*slander, libel, defamation*) che costituisce solo un illecito civile. Come pure non esistono in quell'ordinamento, i reati di oltraggio e di vilipendio, retaggio della concezione autoritaria del nostro codice. L'accertamento della responsabilità per queste figure di reato è complessa e delicata: il giudizio involge raffinate valutazioni di ordine semantico, di contesto, di motivazione, di finalità perseguite. In materia, sovente si incontrano giudicati assurdi o contraddittori, legati alle opinioni del giudice, alla sua concezione politica, alla sua visione del rapporto autorità-cittadini, infine all'apprezzamento o al disconoscimento del costume dei tempi e della sua evoluzione. Difficile è sempre comunque, in un ordinamento democratico, contemperare il diritto di critica e di censura, fonte delle libertà democratiche, con il diritto alla riservatezza ed all'onore della singola persona.

L'affidamento esclusivo alla magistratura di un sindacato siffatto, in materia di reati di opinione, può rappresentare dunque un vero attentato alle libertà del parlamentare o comunque una insidiosa limitazione delle sue funzioni. Il parlamentare sottoposto ad un sindacato esclusivo dell'autorità giudiziaria in materia, si chiederebbe ogni volta che eserciti il suo dovere di critica, anche aspra, di controllo anche penetrante sulle attività e le condotte in particolare di cittadini investiti di pubbliche funzioni, se per avventura la sua critica, il suo giudizio non saranno riguardati come ingiuria o diffamazione e giungerebbe inevitabilmente a forme di autolimitazioni esiziali per la stessa democrazia. E inoltre — e questa è la seconda ragione, quella di sistema, che sorregge e motiva la mia contrarietà alla proposta — la natura della immunità parlamentare come sindacato esclusivo della Camera di appartenenza, secondo i principi ribaditi dalla Corte costituzionale, per le manifestazioni del pensiero, siano esse espresse nella sede propria — il Parlamento — o sul territorio, non tollera, pena la sua scomparsa o quanto meno il suo affievolimento, un concorrente ed eventualmente conflittuale sindacato, affidato ai criteri — peraltro mai certi e sempre oscillanti — di interpretazione della condotta elaborati dalla giurisprudenza ordinaria. Su questo tema non mi sembra di dover aggiungere altro.

L'articolo 3 disciplina l'esecuzione degli atti privativi della libertà nei confronti dei parlamentari, con particolare riferimento all'autorità competente a formulare la richiesta di autorizzazione. Mentre nel precedente sistema, la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del parlamentare veniva formulata dal pubblico ministero, l'articolo 3 stabilisce che sia l'autorità che ha emanato il singolo atto a dover presentare alla Camera di appartenenza la richiesta di autorizzazione all'esecuzione dell'atto: autorità giudiziaria per le perquisizioni, le intercettazioni, le ispezioni, i sequestri, le misure cautelari personali, l'accompagnamento coattivo; questore per il foglio di via

obbligatorio e avviso orale; tribunale per le misure della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza; procuratore nazionale antimafia, in via provvisoria, e tribunale per la misura del soggiorno cautelare; giudici della sentenza di condanna o di proscioglimento o magistrato di sorveglianza per le misure di sicurezza personali. L'autorizzazione è richiesta direttamente alla Camera senza il tramite del Ministero di grazia e giustizia o il tramite gerarchico dell'autorità giudiziaria, al fine evidente di accelerare i tempi e di limitare la durata della sua sospensione.

L'articolo 4 prevede che l'autorità competente, sia con l'ordinanza con cui trasmette gli atti alla Camera perché si pronunci sull'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, sia con la richiesta di autorizzazione a compiere gli atti privativi della libertà di cui all'articolo 3, debba enunciare il fatto per il quale è in corso il procedimento indicando le norme di legge che si assumono violate, e fornire alla Camera di appartenenza gli elementi su cui si fonda.

L'articolo 5, che disciplina il coinvolgimento dei parlamentari in intercettazioni telefoniche disposte a carico di terzi, è stato riformulato dalle Commissioni. Viene qui dettata la disciplina in materia di utilizzabilità in sede processuale (con la conseguente lecita divulgabilità) delle intercettazioni che, pur disposte, in qualsiasi forma, nel corso di indagini relative a procedimenti penali nei confronti di non appartenenti alle Camere, vengano ad interessare comunicazioni fra questi soggetti e membri del Parlamento.

La disciplina è necessaria ed è costituzionalmente legittima, poiché la garanzia prevista dal terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione tutela la libertà di comunicazione del parlamentare, non solo quando essa si eserciti attraverso la propria utenza telefonica ma anche quando il parlamentare comunichi attraverso un apparecchio ad altri intestato o comunque nell'altrui generale disponibilità. Per dirla con una apparente banalità, non è lo strumento della comunicazione ad usufruire della prerogativa bensì il compo-

nente del Parlamento. E dunque è necessario, proprio al fine di attuare il principio costituzionale di salvaguardia della libertà di conversazione e comunicazione del parlamentare, dettare la disciplina di utilizzabilità e quindi di incidenza nel processo penale, delle manifestazioni di pensiero e di volontà espresse dal parlamentare anche attraverso utenze non proprie e come tali suscettibili di essere oggetto di intercettazione senza richiesta di autorizzazione. Immaginare una assenza totale di disciplina legislativa, come pure è stato adombrato con emendamenti soppressivi di queste disposizioni, equivale a vanificare il principio costituzionale del divieto di intercettazione, senza autorizzazione della Camera di appartenenza, delle conversazioni del parlamentare.

La disciplina proposta si articola in due disposizioni corrispondenti al diverso giudizio di rilevanza o irrilevanza, ai fini del procedimento che delle conversazioni registrate il giudice delle indagini preliminari, naturalmente investito della questione dal pubblico ministero, sentite le parti, intenda formulare. Quando la conversazione cui ha preso parte il parlamentare è ritenuta irrilevante ai fini di giustizia perseguiti nel procedimento, il giudice decide la distruzione dei verbali e delle registrazioni. La diversa tesi della opportunità di disporre, in luogo della distruzione, la loro conservazione separata in particolare archivio giudiziario, con vincolo di segretezza, è apparsa, nell'attuale realtà di sistematica violazione del segreto, insufficiente a garantire la libertà della funzione del parlamentare, oltre che gravida di pericoli per le illazioni, i veleni, le arbitrarie interpretazioni, le calunnie che una loro parziale o totale divulgazione potrebbero far sorgere ed alimentare, con insidiosi inquinamenti della libera, leale e trasparente competizione politica, fondamento della vita democratica.

Quando, al contrario, si esprima un giudizio di rilevanza, ai fini del procedimento, e dunque di utilizzabilità delle conversazioni e delle comunicazioni cui

ha partecipato un parlamentare, il giudice per le indagini preliminari, trattandosi di utilizzazione di conversazioni o comunicazioni per le quali, a prescindere dall'utenza sulla quale sono state intercettate, sussiste la garanzia dettata dal terzo comma dell'articolo 68, deve richiedere la prescritta autorizzazione alla Camera di appartenenza del parlamentare.

Infine le Commissioni, in relazione al progredire della tecnologia che consente ora le intercettazioni e registrazioni ambientali, quelle a distanza o in presenza con forme subdole o occulte, hanno introdotto il principio per il quale non sono mai utilizzabili le registrazioni non autorizzate di colloqui privati ai quali prende parte un parlamentare anche se effettuate da coloro che comunque partecipano o assistono ai colloqui medesimi. È questo un elementare principio di civiltà prima ancora che di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione. Auspico quindi il suo accoglimento anche nella preannunciata riforma della disciplina generale del sistema delle intercettazioni di rilevanza generale e per tutti i cittadini.

Queste sono le disposizioni qualificanti il decreto con le correzioni proposte.

La conversione del decreto-legge è urgente e necessaria per dare certezza di attuazione ad un istituto fondamentale della democrazia, nella consapevolezza che non vi può essere libero esercizio della rappresentanza popolare se essa non è posta al riparo da ogni intervento limitativo da chiunque possa provenire, e nel ricordo che la storia del parlamentarismo coincide in tanta parte con l'affrancamento dei parlamentari da questo tipo di minaccia e di condizionamento.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21,35.

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*

