

L'articolo 3 specifica le molteplici attività che le parti incoraggiano, al fine di perseguire gli obiettivi dell'accordo indicati nel precedente articolo. Tali attività riguardano lo svolgimento di incontri, forum, festival ed altre manifestazioni dirette ad approfondire la reciproca comprensione e i contatti diretti tra i giovani di due paesi (questo obiettivo è finalizzato anche al perseguimento del bene più essenziale che è quello della pace fra i popoli).

È prevista l'organizzazione di conferenze, seminari su temi sociopolitici, giuridici, tecnico-scientifici, culturali, umanitari e socioeconomici. Oltre alle iniziative bilaterali di volontariato, l'accordo prevede, infine, lo scambio di informazioni allo scopo di prevenire tra i giovani la diffusione della tossicodipendenza, dell'alcolismo, dell'AIDS o la trasgressione della legge. Questo mi sembra un capitolo da sottolineare in modo particolare. Agli scambi giovanili nell'ambito dell'accordo sono ammessi, in base a quanto disposto dall'articolo 4, i giovani di età non inferiore a 18 anni e i gruppi partecipanti possono comprendere fino a 15 persone.

Per i mezzi necessari, l'articolo 5 prevede che essi siano forniti per ciascuna parte in misura possibilmente equa. L'esecuzione dell'accordo è affidata ai sensi dell'articolo 6 alle autorità competenti delle parti, precisamente al Ministero degli affari esteri. È, inoltre, prevista la possibilità di costituire un gruppo misto di lavoro composto da rappresentanti delle parti su base paritetica allo scopo di predisporre i programmi.

L'articolo 7 non esclude, tuttavia, che possano essere realizzate anche ulteriori iniziative. L'articolo 8 impegna le parti ad agevolare le condizioni per il rilascio dei visti d'ingresso a coloro che parteciperanno alle manifestazioni organizzate nell'ambito dell'accordo che stiamo esaminando.

Mi pare chiaro che anche da questi brevi cenni si sia sottolineata l'importanza, significativa sotto l'aspetto formale (ma speriamo soprattutto sotto l'aspetto sostanziale), di far aumentare gli incontri

possibili tra i giovani russi ed i giovani italiani, per cui va da sé che ne raccomandando l'urgente approvazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ALFREDO LUIGI MANTICA, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo ringrazia l'onorevole Selva per la sua relazione. Si permette solo di osservare che questo accordo non sostituisce quello del 1989; lo annulla, lo supera e lo modifica integralmente.

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

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Boato: Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione (185) e delle abbinare proposte di legge: Cola e Lisi; Gironda Verardi ed altri; La Russa; Siniscalchi ed altri; Fanfani (1235-1996-2261-2715-2836) (ore 16,20).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa del deputato: Boato: Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione; e delle abbinare proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Cola e Lisi; Gironda Verardi ed altri; La Russa; Siniscalchi ed altri; Fanfani.

La ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 185)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

I presidenti dei gruppi parlamentari della Margherita, DL-l'Ulivo e dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne hanno chiesto

l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore per la Commissione affari costituzionali, onorevole Boato.

MARCO BOATO, *Relatore per la I Commissione*. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, signor presidente della I Commissione, colleghi deputati, la collega Mazzoni mi ha incaricato di rappresentare anche lei in questa fase del dibattito sulle linee generali, avendo difficoltà, oggi, ad essere presente in aula.

Debbo dire, del resto, che io e la collega Mazzoni, come relatori, rispettivamente, per la I e per la II Commissione, abbiamo operato, durante l'esame in sede referente, in piena sintonia ed in pieno accordo ed abbiamo sottoscritto insieme l'unica relazione presentata all'Assemblea. Quindi, credo di poter svolgere questo duplice ruolo che la collega medesima mi ha chiesto di assumere (ovviamente, l'onorevole Mazzoni sarà presente, a partire da domani, durante la fase di esame degli articoli e delle proposte emendative a questi presentate).

Lei stesso, signor Presidente, poco fa, nell'aprire la discussione del provvedimento al nostro esame, ha precisato che si tratta del testo unificato derivato da diverse proposte di legge: una presentata da me stesso, una dai colleghi Cola e Lisi, una dai colleghi Gironda Veraldi, Cardillo ed ancora Cola, una dal deputato La Russa, una dai deputati Siniscalchi, Bielli, Bonito, Leoni e molti altri appartenenti al centrosinistra e l'ultima dal collega Fanfani, qui presente, che ha affrontato, in particolare, il tema specifico dell'utilizzabilità delle intercettazioni a carico di terzi che coinvolgono parlamentari. Dunque, il testo che, come I e II Commissione, abbiamo presentato all'Assemblea risulta dall'unificazione di tutte queste proposte, a partire dal testo dell'atto Camera n. 185, che era stato assunto come base.

Si può ritenere nozione comune, almeno sotto il profilo storico, che, non soltanto nella Costituzione italiana, ma

anche in molte altre Costituzioni di democrazie parlamentari, l'immunità parlamentare costituisca una garanzia di indipendenza della funzione parlamentare sia rispetto agli altri poteri dello Stato sia rispetto agli stessi cittadini. Garantendo il libero esercizio delle funzioni parlamentari, si salvaguarda anche l'equilibrio tra i vari organi costituzionali sulla base della loro reciproca indipendenza.

La modifica dell'articolo 68 della Costituzione, come tutti sanno, è stata introdotta con legge costituzionale n. 3 del 1993. Sappiamo che, su tale modifica costituzionale, il dibattito è ancora aperto. Forse, sarebbe più esatto dire che, negli ultimi anni, dopo l'approvazione, dieci anni fa, di quella revisione costituzionale che Camera e Senato, nella doppia lettura prevista dall'articolo 138 della Costituzione, approvarono in modo pressoché unanime, si è riaperto il dibattito sull'opportunità della modifica costituzionale e su ipotesi di ulteriori, eventuali modifiche.

Io penso sia pienamente legittimo il confronto politico-parlamentare su eventuali, ulteriori modifiche dell'articolo 68 della Costituzione, ma che la sede per proporre queste ultime non sia una proposta di legge ordinaria di attuazione — quella che stiamo discutendo, una proposta di legge che ha confini precisi ed insuperabili nello stesso testo della Costituzione vigente — ma, semmai, un'eventuale proposta di legge di revisione costituzionale, secondo le procedure previste dall'articolo 138 della Costituzione. Del resto, chiunque consulti l'archivio della Camera constaterà che alcune (credo tre) proposte di modifica, proposte di legge costituzionale, sono già state presentate da diversi parlamentari.

Che fin dall'inizio sia stata ritenuta necessaria una legge ordinaria di attuazione del nuovo articolo 68, modificato nel 1993, è dimostrato da una serie ininterrotta di 19 decreti-legge, dal n. 455 del 15 novembre 1993, al n. 555 del 23 ottobre 1996, i quali furono adottati dai governi che si succedettero per introdurre, con efficacia immediata (da qui la forma del decreto-legge), norme di attuazione del

nuovo articolo 68. La predetta serie ha attraversato addirittura tre legislature, l'XI, la XII e la XIII, ed ha visto come promotori tutti i governi in carica nell'arco temporale interessato: il Governo Ciampi, il primo Governo Berlusconi, il Governo Dini e, da ultimo, nel 1996, con più di un decreto-legge, lo stesso Governo Prodi.

Con la sentenza n. 360 del 1996, la Corte costituzionale dichiarò l'incostituzionalità della reiterazione dei decreti-legge, una prassi che era sopravvissuta per quasi cinquant'anni.

Per questo, l'ultimo decreto-legge di questa serie così lunga è stato quello del Governo Prodi che ho già citato, decreto-legge che pure era stato approvato in sede di conversione, con alcune modificazioni, dalla Camera dei deputati, senza che il Senato tuttavia ne completasse l'iter di conversione in legge prima della scadenza del termine costituzionale di 60 giorni. Personalmente — mi si consenta un riferimento anche di carattere personale per quanto riguarda le iniziative politiche in questa materia — decisi allora di ripresentare il testo approvato a larghissima maggioranza dalla Camera in sede di conversione dell'ultimo dei decreti-legge citato, come autonoma proposta di legge ordinaria, la quale venne sottoscritta da tutti i capigruppo parlamentari di maggioranza e di opposizione — la maggioranza di allora (il centrosinistra) e l'opposizione di allora (il centrodestra) —, salvo il gruppo di Alleanza nazionale che, tempestivamente, tuttavia, presentò un'autonoma proposta di legge quasi identica; quindi, entrambe poi vennero sottoposte all'esame del Parlamento della XIII legislatura. Infatti, nella XIII legislatura — relatori al riguardo furono i colleghi Soda per la I Commissione e Siniscalchi per la II Commissione — vennero esaminate quelle due proposte di legge che poco fa ho ricordato. Il confronto fu ampio ed approfondito ed il testo venne approvato in sede referente dalle Commissioni I e II (ripeto, nella XIII legislatura) il 26 gennaio 1999 e, tempestivamente, quel testo fu approvato a larghissima maggioranza dall'Assemblea di questa Camera dei deputati

il 17 febbraio 1999. Sono passati poco più di quattro anni. Inviato quel testo al Senato, da parte di quel ramo del Parlamento non ne fu neppure iniziato l'esame in sede referente sino al termine della XIII legislatura, quando inevitabilmente decadde. Il primo giorno di questa XIV legislatura, cioè il 30 maggio 2001, personalmente ho ritenuto di ripresentare quel testo (senza modificare neppure una virgola) che la Camera dei deputati — relatori Soda e Siniscalchi — aveva già approvato, con consenso vastissimo sia del centrosinistra sia del centrodestra di allora, il 17 febbraio 1999.

Nei primi mesi del 2002 alcune vicende giudiziarie, che hanno riguardato direttamente o indirettamente colleghi parlamentari di diversi schieramenti politici e che, indirettamente, hanno riguardato anche un ex Presidente della Repubblica (vicende che sollevarono un ampio dibattito alla Camera e al Senato e nell'opinione pubblica), hanno proposto di nuovo l'urgenza dell'esame delle proposte di legge che oggi sono tutte insieme all'attenzione dell'Assemblea della Camera dei deputati. A mio parere, non sarebbe dovuto essere necessario che esplodesse a livello di opinione pubblica l'attenzione su quelle vicende giudiziarie; che di una legge ordinaria di attuazione del nuovo articolo 68 della Costituzione ci fosse necessità era talmente evidente da quella serie ininterrotta, che ho più volte citato, di 19 decreti-legge, che hanno riguardato i governi di diverso orientamento politico, che forse avremmo dovuto affrontare questa materia più tempestivamente. Comunque, questa è stata non la lontana origine dell'esame odierno, ma la più recente sollecitazione all'esame odierno che ci è venuta nel corso dei primi mesi dell'anno scorso.

Anche in questa occasione, come è accaduto del resto alla Camera nella scorsa legislatura, sia pure con maggioranze politiche diverse in questo caso, l'esame in sede congiunta da parte della Commissione affari costituzionali e della Commissione giustizia è stato lungo ed approfondito, ponendosi fin dall'inizio in sede referente la necessità procedurale e

costituzionale di distinguere nettamente tra le questioni poste da una legge di attuazione dell'attuale articolo 68, così come modificato nel 1993, e le eventuali ipotesi di intervento legislativo che investissero invece la stessa portata costituzionale dell'articolo 68, questioni queste ultime da affrontare certo legittimamente, ma solo attraverso proposte di legge costituzionale; proposte che, in alcuni casi — l'ho ricordato prima —, sono state effettivamente presentate e dovranno essere affrontate, come già detto, con le procedure previste dall'articolo 138 della Costituzione. Quindi, non è questa la sede oggi per pronunciarsi nel merito di quelle proposte che, se verranno poste all'ordine del giorno, saranno affrontate nella sede propria.

Dal 1993 ad oggi, lungo una prima fase, fino al 22 dicembre 1996 (data di scadenza dell'ultimo dei decreti legge più volte citati) cioè, nella fase di vigenza dei 19 successivi decreti-legge, la materia è stata regolata dalle norme in essi contenute. Erano norme che, ovviamente, avevano efficacia di legge finché non è intervenuta la definitiva decadenza e l'impedimento costituzionale alla loro reiterazione.

In una seconda fase, fino ad oggi, la materia è stata invece regolata sia sulla base di una ormai consolidata prassi parlamentare (sia della Camera sia del Senato), sia sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale. A sua volta, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha conosciuto varie fasi con l'assunzione di diversi indirizzi interpretativi col passare del tempo sempre più restrittivi. La Corte costituzionale, infatti, in una prima fase aveva stabilito il principio della cosiddetta verifica esterna secondo cui in sede di risoluzione dei conflitti di attribuzione essa deve limitarsi a controllare che la delibera parlamentare sia il frutto di un procedimento parlamentare completo, regolare, motivato mentre non può spingersi a valutare la congruità di merito delle argomentazioni della Camera pronunciate sul punto.

In una seconda fase, la Corte costituzionale ha adottato un indirizzo diverso

secondo cui il controllo della Corte stessa sulla delibera parlamentare, impugnata con il ricorso per conflitto di attribuzione, non può arrestarsi alla verifica esterna, avendo essa ad oggetto non solo la regolarità dell'iter procedurale ma anche la sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione e cioè la riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari. La Corte ha dunque rinvenuto nel « nesso funzionale », vale a dire nella riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari, il discrimine fra l'insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche che sostanziano l'attività politica dei parlamentari e le opinioni che godono della garanzia prevista dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Sulla base di queste premesse si succedono due ulteriori fasi interpretative da parte della Corte. In un primo momento, la Corte, rilevata la dimensione peculiare che la funzione parlamentare assume nel sistema in quanto attività libera nel fine e di natura generale, ha affermato che essa non si risolve negli atti tipici ma ricomprende anche quelli « presupposti e consequenziali » sebbene ad essa non possa essere ricondotta l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore poiché tale interpretazione finirebbe per vanificare il nesso funzionale posto dall'articolo 68 della Costituzione e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale. Mi riferisco alle sentenze nn. 375 del 1997, 289 del 1998 e 329 del 1999. Il nesso funzionale è stato, quindi, rinvenuto dalla Corte nel collegamento tra la manifestazione di opinione e la funzione parlamentare nell'inerenza delle opinioni all'esercizio delle funzioni; da ultimo, di questa fase, con la sentenza n. 417 del 1999. Successivamente, tuttavia, la Corte, a partire dalle sentenze nn. 10 e 11 del 2000, ha adottato un indirizzo interpretativo più restrittivo affermando che il nesso funzionale tra le manifestazioni di opinioni rese al di fuori della sede parlamentare e l'attività parlamentare stessa non può riscontrarsi nel mero collegamento di argomento o di contesto tra attività parlamentare e dichiarazione ma

richiede un'identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare e, alla luce di tale criterio, secondo la giurisprudenza della Corte relativa a questa ultima fase, gli atti svolti *extra moenia* sono insindacabili solo e se nella misura in cui abbiano «una corrispondenza sostanziale» di contenuto con atti parlamentari tipici. Ho voluto citare testualmente questo sviluppo delle sentenze della Corte costituzionale nella materia che ci interessa per farne risultare, da una parte, gli esiti più recenti e, d'altra, per rendere anche evidente che c'è stato un giudizio di costituzionalità che, in fasi diverse, si è espresso in modo diverso, quindi, in ogni caso, legittimo.

La proposta di legge al nostro esame, così come approvata dalle due Commissioni I e II sede referente, come ho già ricordato, riproduce interamente, nel suo impianto, il testo approvato dalla Camera nella XIII legislatura, sia pure, lo ripeto, con ruoli invertiti fra maggioranza e opposizione di allora e di oggi.

Sono state tuttavia introdotte, dopo un ampio dibattito, alcune limitate modifiche (riportate come di consueto nella documentazione in neretto), sulla base di emendamenti presentati tanto da deputati appartenenti al centrosinistra o a Rifondazione comunista, quanto da colleghi parlamentari appartenenti al centrodestra; tali modifiche hanno tenuto conto sia di taluni aspetti della richiamata giurisprudenza costituzionale sia delle stesse prassi parlamentari che si sono consolidate nella XIII e nella XIV legislatura.

In sede referente, le Commissioni I e II hanno dedicato particolare attenzione alla delicata materia delle intercettazioni telefoniche nel corso di procedimenti riguardanti terzi, alle quali abbiano preso parte membri del Parlamento o nelle quali di essi sia fatta menzione. Il testo che ne è risultato, a parere dei relatori, migliora il testo approvato nella scorsa legislatura con un rigoroso bilanciamento tra garanzie per i parlamentari ed esigenze delle indagini riguardanti, appunto, procedimenti nei confronti di terzi.

Relativamente alla materia delle intercettazioni indirette, la questione che, come ho detto, abbiamo forse maggiormente dibattuto, almeno nella fase conclusiva dei lavori nel corso dell'esame in sede referente, è stata quella relativa all'estensione del regime autorizzatorio, prevista dal testo base, anche per le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni nelle quali sia fatta menzione di un membro del Parlamento, valutando il rischio di un uso strumentale della suddetta previsione.

La soluzione che abbiamo adottato al riguardo è volta a contemperare l'esigenza di garantire la garanzia sottostante al principio sancito dall'articolo 68 della Costituzione con quella di evitare, da un lato, la necessità di acquisire, in ogni caso, l'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare ai fini dell'utilizzo delle predette intercettazioni e, dall'altro, di evitare la distruzione dell'intero testo delle intercettazioni nelle quali sia fatta menzione di un parlamentare, qualora ne sia accertata dal giudice l'irrilevanza ai fini processuali.

Le Commissioni I e II hanno ritenuto di dover mantenere la suddetta previsione, approvando al contempo alcuni emendamenti volti a prevedere che il giudice delle indagini preliminari, qualora ritenga irrilevanti le singole frasi nelle quali è fatta menzione del parlamentare, possa ordinare la distruzione delle parti del verbale o delle registrazioni che le contengono, anche di singole frasi. Qualora, invece, il giudice per le indagini preliminari ritenga necessario utilizzare le intercettazioni ed i tabulati di comunicazioni, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 5 al nostro esame deve richiedere, entro dieci giorni, l'autorizzazione alla Camera alla quale il parlamentare appartiene, o apparteneva al momento in cui le intercettazioni sono state effettuate.

Signor Presidente, mi sono dilungato qualche minuto in più su quest'ultima questione perché essa è di particolare delicatezza e rilevanza; a tal proposito, si è dimostrata una grande sensibilità da parte dei colleghi appartenenti a tutti gli schieramenti politici e si è svolto, in Com-

missione, un dibattito approfondito. Per questo abbiamo modificato, su questo punto, il testo che proveniva dalla scorsa legislatura: credo che si sia trovato un punto di equilibrio, che ora sarà però sottoposto all'ulteriore esame dell'Assemblea, sia oggi con la discussione sulle linee generali sia nelle prossime sedute quando saranno esaminate le varie proposte emendative.

Auspico, anche a nome collega Mazzoni, un confronto aperto, approfondito, sereno (come d'altra parte è avvenuto in Commissione), in modo che si possa arrivare a larga maggioranza — a parti rovesciate rispetto alla scorsa legislatura, ma con lo stesso spirito con cui la Camera approvò il precedente testo — ad una soluzione equilibrata e largamente condivisa in tema di disposizioni di attuazione del nuovo articolo 68 della Costituzione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare rappresentante del Governo.

IOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia.* Signor Presidente, credo che la relazione svolta dall'onorevole Boato abbia dato atto, in termini dettagliati e precisi, del quadro di riferimento in cui si inserisce questo disegno di legge, sia del suo iter storico (cioè dopo l'approvazione della modifica dell'articolo 68 della Costituzione e l'evolversi dei vari decreti-legge), sia del suo iter parlamentare, che ha portato ai disegni di legge della scorsa legislatura per i quali, purtroppo, non si è prodotta la conversione in un effettivo atto normativo.

Credo, inoltre, che la relazione dell'onorevole Boato abbia dato conto di tutti gli aspetti tecnici trattati in Commissione. Pertanto, non rimane che auspicare che in questa legislatura si predisponga, finalmente, un testo di legge che faccia chiarezza su un punto, al momento, particolarmente delicato e controverso del dibattito politico-giuridico.

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

MICHELE SAPONARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, naturalmente anch'io mi riconosco nella relazione dell'onorevole Boato che ritengo ampia, documentata, lineare ed esaustiva (mi pare che altri aggettivi non ve ne siano). Pertanto, mi corre l'obbligo di ridurre il mio intervento a pochissime osservazioni.

Naturalmente, esprimo ampia soddisfazione per il fatto che, finalmente, la Camera e subito dopo il Senato riusciranno a varare una normativa organica, che regoli gli aspetti sostanziali e procedurali connessi agli articoli 67 e 68 della Costituzione. L'amico Boato ne ha tracciato tutta la storia: egli ha la memoria storica del Parlamento e, quindi, nessuno più di lui può averlo fatto, avendola vissuta.

Per quanto concerne la storia di questo istituto di cui all'articolo 68, esso è nato con la Costituzione e, ad un certo momento, nel 1993, a causa di un fenomeno che oramai tutti stiamo rivisitando nel bene e nel male, con riferimento a luci ed ombre, fu smembrato.

Auspico, riallacciandomi a quanto diceva prima l'onorevole Boato, che prima o dopo l'istituto venga ricomposto e che, quindi, vengano rispettati pienamente la Costituzione e lo spirito della Costituente che portò alla formulazione di quell'articolo 68. L'onorevole Boato ha fatto riferimento alla legge costituzionale ed alla legge ordinaria. In proposito, vi sono alcune proposte di legge in cantiere, di cui una è stata presentata dall'onorevole Nitto Francesco Palma e da tanti altri deputati della Casa delle libertà, ma tale tema sarà approfondito a tempo debito. Tuttavia, ho l'impressione che anche le forze politiche che oggi sembrano contrarie — più che per convinzione propria, perché temono l'impopolarità di una restaurazione dell'articolo 68 — alla fine si convinceranno, così come tutte le forze politiche si sono convinte a dare un veloce impulso al provvedimento in discussione, allorché sono risultati coinvolti in un certo procedimento deputati della maggioranza e dell'opposizione, con un accenno indiretto anche ad un ex Presidente della Repubblica.

Quindi, *oportet ut scandala eveniant*, perché le leggi vengano fatte e vengano risolti alcuni problemi. Così questa normativa, dopo un calvario che cominciò con un provvedimento del 1993 e che è passato attraverso altri 18 provvedimenti, con una proposta di legge approvata alla Camera e non al Senato, finalmente prende spessore e vigore.

Si tratta, a nostro avviso, di una buona legge che attua il principio previsto dall'articolo 68 della Costituzione così come modificato e che ha preso atto anche della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Tale giurisprudenza è stata oscillante. D'altronde, la giurisprudenza lo è sempre, non cioè è mai consolidata, finanche quando si va davanti alle sezioni unite. Spesso le varie sezioni sono discordanti tra loro e le sezioni unite dovrebbero rappresentare il massimo della sintesi. Invece, anche l'indirizzo delle sentenze delle sezioni unite è spesso modificato. Ciò è avvenuto, a maggior ragione, in questo caso: la Corte costituzionale ha avuto una prima fase restrittiva, poi più ampia e, alla fine, più restrittiva. Comunque, l'articolo 68 è stato attuato con il concorso della giurisprudenza della Corte costituzionale e della prassi parlamentare.

Nella scorsa legislatura ho fatto parte della Giunta per le autorizzazioni e so quanto sia difficile applicare correttamente l'articolo 68 perché le situazioni sono tali e tante che, alle volte, fanno allargare l'ambito di applicabilità. A tale proposito, forse, è necessaria non tanto una legge chiara, ma che chi la applica abbia ben presenti i paletti che la legge pone.

Si era parlato di atti tipici, di atti presupposti, di atti consequenziali. Nell'articolo 2 del provvedimento sono previste tutte le ipotesi nelle quali un parlamentare deve essere tutelato non tanto per la sua persona, quanto per la sua funzione. Infatti, non deve trattarsi di un privilegio del parlamentare, ma di una prerogativa affinché il parlamentare svolga la sua funzione nella più ampia libertà possibile, indipendentemente da qualsiasi potere e dal suo elettorato. L'articolo 2 prevede

che: «L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata». Fino a questo punto non vi è mai stato alcun problema. Il problema è sorto, ed è stato risolto in vario modo, relativamente ad «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia riconducibile alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento». Vi sono stati i discorsi riguardanti le interviste, i comizi, la televisione ed i dipendenti delle reti televisive. Vi è stato il discorso relativo all'onorevole Sgarbi sul quale abbiamo a lungo dibattuto. Ciò ci ha aiutato anche ad individuare alcuni paletti che sono serviti per la redazione del provvedimento in esame e serviranno per la successiva prassi parlamentare. Si è ritenuto che il discrimine dovesse essere la riconducibilità alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento.

L'onorevole Gironde Veraldi aveva insistito molto perché si dicesse che le suddette attività non dovessero essere gratuite, sia per l'argomento, sia per i modi usati: in caso contrario non sarebbero state tutelate dall'articolo 68. Personalmente ho ritenuto, e la formulazione di tale articolo ha dato atto di questa mia opinione (è stata l'opinione di tutti, non solo la mia), che fosse superfluo inserire l'emendamento dell'onorevole Gironde Veraldi. Infatti, quando si dice che l'attività deve essere riconducibile alla funzione di parlamentare significa già che essa non deve essere gratuita.

È chiaro che il termine può anche essere sopra le righe o comunque apparire eccessivo; in effetti, non ci sarebbe il processo penale se in teoria l'argomento o le frasi usate non costituissero ingiuria o diffamazione.

Il discorso è che queste ingiurie o diffamazioni non sono tali se espresse in un contesto riconducibile alla funzione

parlamentare. Pertanto, proprio nel decidere se sussista o meno la riconducibilità di tali espressioni alla funzione parlamentare sta ovviamente l'intelligenza e la professionalità della Giunta per le autorizzazioni.

Ritengo quindi che questo articolo, così come formulato, non dovrebbe dare adito ad eccessivi problemi; anche se le leggi sono sempre soggette a interpretazione (e d'altronde vi sono avvocati che di fronte a un articolo scrivono « comparse » che non finiscono mai), ad ogni modo si ha il dovere di evitare il più possibile interpretazioni che possano creare problemi. A mio avviso, quindi, tale articolo può essere ritenuto soddisfacente con riferimento alle esigenze di tutti. Si tratta di un articolo che è stato formulato seguendo le indicazioni e gli emendamenti presentati da tutti i gruppi parlamentari; pertanto esso dovrebbe costituire una buona soluzione.

L'argomento del quale ci siamo occupati più lungo e del quale ha parlato l'amico Boato è stato quello relativo alle intercettazioni telefoniche. Ovviamente se un giudice deve sottoporre ad intercettazione telefonica un parlamentare è chiaro che egli deve chiedere l'autorizzazione al Parlamento. Il problema nasce invece con riferimento alle intercettazioni indirette, nel caso in cui vi sia un terzo che chiama un parlamentare oppure nel caso in cui due persone accennino, nella loro conversazione, ad un parlamentare. In questo caso vi sono due teorie: la teoria più drastica sostiene che quando vi è il nome di un parlamentare non si utilizza la telefonata. Un'interpretazione di questo tipo è stata però ritenuta eccessiva, dal momento che sarebbe stato violato il principio in base al quale la legge è uguale per tutti. Si è trovata allora una via di mezzo, una via di compromesso, che mi sembra possa essere ritenuta soddisfacente: se il giudice ritiene le conversazioni irrilevanti, le distrugge in tutto o in parte; se non le ritiene irrilevanti, o meglio le ritiene necessarie ai fini dell'indagine (ecco il principio della salvaguardia dell'indagine), allora in quel caso chiede l'autorizzazione al Parlamento. Quest'ultimo dovrà appunto

verificare se quelle conversazioni, quelle intercettazioni o quell'accenno ai parlamentari possano in un certo modo essere riconducibili all'attività parlamentare: in tal caso dovrebbe negare l'autorizzazione; in caso contrario dovrebbe concederla.

Mi sembra quindi che le opposte esigenze siano state soddisfatte e che il provvedimento possa essere approvato così com'è. Ovviamente saranno presentati degli emendamenti che esamineremo e che spero tendano a migliorare il provvedimento e non a peggiorarlo. Mi auguro pertanto che il provvedimento al nostro esame o resti così o venga migliorato e che ciò avvenga nel più breve tempo possibile (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

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

GIUSEPPE FANFANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo su questo provvedimento di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, alla cui redazione ho personalmente partecipato e contribuito, anche con la proposta di legge alla quale faceva riferimento il relatore all'inizio del suo intervento.

Rilievo l'opportunità di intervenire normativamente in questa materia. Tale opportunità aveva già indotto, nella precedente legislatura, questa Camera ad affrontare il problema e a fornire ad esso una possibile soluzione, già all'epoca ampiamente condivisa.

La necessità del provvedimento attuativo dell'articolo 68 nasce dalla formulazione del dettato costituzionale, al tempo stesso ampio ma necessariamente non analitico, che nel tempo ha dato luogo a numerose pronunce giurisprudenziali in sede di conflitto di attribuzione, producendo uno sforzo interpretativo non irrilevante sia da parte della dottrina sia — e soprattutto — da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale.

In sostanza, il presente provvedimento si propone di enucleare temi che già erano stati oggetto di analisi interpretative e di dare ad essi un assetto normativo definito.

Tra essi il tema della rilevanza e della sindacabilità degli atti esterni, che trovino però nella funzione parlamentare un rapporto di connessione, nonché il tema dell'utilizzabilità di intercettazioni fra terzi nelle quali sia coinvolto il parlamentare, al quale hanno fatto riferimento tutti gli intervenuti. Questi sono i due temi principali sui quali dovrà soffermarsi la nostra attenzione e sui quali — credo — si concentreranno gli interventi dell'Assemblea.

La legge, quindi, è opportuna, necessaria al fine di una chiarezza normativa e utile per rendere merito, realizzandoli definitivamente con maggiore comprensibilità, ai principi di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge e, al tempo stesso, ai principi di tutela delle libertà della funzione parlamentare, senza che essa possa tradursi in privilegi inaccettabili di carattere personale connessi al ruolo di rappresentanza popolare.

Il rifiuto del privilegio connesso all'immunità, proprio della coscienza e della sensibilità popolare, è infatti patrimonio da tutelare massimamente. E se questa legge ha un merito è proprio quello di confermare, specificandone il disposto e dando ad esso attuazione, i principi contenuti nella formulazione dell'articolo 68 della Carta costituzionale nella parte in cui, nella riforma del 1993, tende a tutelare la funzione ponendo tuttavia il parlamentare in una posizione di tendenziale uguaglianza di fronte alla legge, che è premessa di un corretto rapporto tra cittadini ed istituzioni.

Al fine di salvaguardare tale principio, ci opporremo decisamente — teniamo a dirlo fin da adesso — ai tentativi, da più parti preannunciati, di introdurre modifiche che tendano in ogni caso a reintrodurre surrettiziamente l'immunità parlamentare nel nostro ordinamento. Speriamo che le dichiarazioni di intenti, recentemente affidate alla stampa, non siano tradotte in quest'aula in atti concreti che troverebbero in questa sede e nella coscienza civile un doveroso rifiuto.

All'inizio di questo intervento dicevo che abbiamo collaborato fattivamente all'elaborazione del presente provvedimento

e, in questa sede assembleare, cercheremo di migliorarla in quegli aspetti che ci paiono da modificare.

Premettiamo che vi sono due profili di fondo sui quali vi è necessità di un approfondimento. In primo luogo, occorre stabilire un termine entro il quale la Camera deve provvedere sulla richiesta di insindacabilità, collegando alla mancata pronuncia l'effetto giuridico di considerare respinta la richiesta di insindacabilità stessa. È ovvio che se, come nel progetto oggi al nostro esame, non si dà alla Camera un termine per decidere e, al tempo stesso, si sospende il processo nel quale si richiede il pronunciamento dell'insindacabilità, si ottiene il risultato di reintrodurre di fatto un sistema di immunità fondato oltretutto non su una pronuncia che comporta assunzione di responsabilità da parte del Parlamento, ma su un silente disinteresse.

Questo, ovviamente, nessuno lo dovrebbe desiderare e sono assolutamente convinto che nessuno lo desideri. Ed è per questo che si sono proposti vari emendamenti che tendono a superare il problema, introducendo uno schema di silenzio rifiuto che sarà certamente utile a provocare e a garantire un esame tempestivo e fattivo della Camera su ogni richiesta di insindacabilità.

Altro tema che tengo a segnalare come fondamentale è quello dell'utilizzabilità di intercettazioni di colloqui di parlamentari, nel corso di conversazioni tra terzi legittimamente autorizzate, perché questa è la premessa giuridica dalla quale dobbiamo muovere. Il tema è particolarmente delicato ed è al tempo stesso di difficile interpretazione tecnico-giuridica, poiché possono darsi molte e differenti ipotesi. Ne enuncio qualcuna. In primo luogo, il deputato viene intercettato autonomamente: è l'ipotesi principe che, però, è soggetta all'autorizzazione da parte del ramo di Parlamento di appartenenza. In secondo luogo, un deputato viene intercettato nel corso di un'intercettazione, nella quale partecipi come interlocutore e nella quale emergano dichiarazioni indizianti o contro di lui ovvero contro l'altro interlocutore

ovvero contro terze persone non presenti. La terza ipotesi riguarda le intercettazioni tra terzi, nelle quali vi siano dichiarazioni indizianti o verso un terzo non partecipante o verso il partecipante o — è il caso che ci riguarda — verso il parlamentare.

La proposta di legge ha adottato una soluzione certamente discutibile, poiché, se pare coerente con la necessità di garantire la libertà della funzione sottoporre a cautele le intercettazioni di parlamentari, pare, però, problematico consentire di togliere rilevanza probatoria ad atti genericamente legittimi, nei quali la figura del parlamentare possa intervenire incidentalmente, se non essere richiamata in maniera strumentale.

Nel quadro normativo proposto all'Assemblea, ritengo sia inevitabile una decisa azione interpretativa svolta dal Parlamento, attraverso l'enucleazione di situazioni tipiche, sulle quali costruire filoni di pensiero unanimemente condivisi. È per questo motivo che nei nostri emendamenti abbiamo proposto di rimettere alla Camera la possibilità di valutare se, in quale misura e in quali limiti le intercettazioni siano utilizzabili. Nello schema logico che presiede alla formulazione di questa proposta di legge, non esistono intercettazioni utilizzabili in assoluto o non utilizzabili in assoluto, perché dalla loro inutilizzabilità può derivare non soltanto la tutela del parlamentare ma anche l'impunità per delinquenti e dalla loro utilizzabilità può derivare, contemporaneamente, la punizione dei delinquenti ma anche un pregiudizio per il parlamentare, donde la necessità di un'attenzione particolare che l'Assemblea deve porre nell'affrontare questo problema, che è, certamente, di estrema complessità.

È, quindi, dovere dell'Assemblea valutare se, in quale misura e in quali limiti le intercettazioni siano utilizzabili. Sotto questo profilo, invito i colleghi a valutare con estrema attenzione l'emendamento che si è proposto. Però, bisogna stare attenti: dalla capacità che dimostreremo nel dare soluzione alle molte fattispecie dipenderà l'incisività nell'evitare che, attraverso l'utilizzo improprio di questa nor-

mativa, si impediscano di fatto processi a carico di delinquenti e di coloro che spesso richiamano i parlamentari al rispetto di impegni illeciti assunti. Bisogna essere rigidi nella normazione. Solo se saremo rigidi nella normazione, si potrà affrontare questo problema con la serenità di spirito che è propria di tutti noi. Ma dovremo essere rigidi anche nell'interpretazione di questa norma, per evitare che nascano mostri dei quali, poi, saremo tutti costretti a pentirci. A fronte della rigidità che invoco, ho ipotizzato anche una norma che introduce una sanzione penale contro coloro che conservino, utilizzino o divulgano i contenuti di intercettazioni dichiarate inutilizzabili dalla Camera. Ritengo oltraggioso verso il Parlamento che si fosse espresso per l'inutilizzabilità di un atto, che questo fosse conservato da alcuni, non distrutto e ad esso fosse data pubblicità.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI (ore 17,05)

GIUSEPPE FANFANI. A conclusione di quest'analisi, ritengo che il provvedimento sia positivo nelle finalità che si propone, che sia, però, da verificare attentamente negli effetti che potrà avere in relazione alle singole norme disciplinanti la materia e che sia, infine, da modificare nelle parti che ho illustrato in precedenza. L'impegno è stato e sarà generoso, anche da parte mia. E sarà al tempo stesso molto pesante.

Dovrà essere serio e per molti aspetti impegnare tutti noi ad un confronto generoso nel quale vi sia la disponibilità ad accettare i miglioramenti e le ragioni degli altri. Infatti, dalla qualità della normativa che quest'Assemblea saprà licenziare, dipenderà la qualità del rapporto fiduciario tra cittadini e Parlamento (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-l'Ulivo e dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

FRANCESCO BONITO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, ci occupiamo di una proposta di testo normativo che si prefigge lo scopo di introdurre nel nostro sistema una legge ordinaria con la quale dare attuazione all'articolo 68 della Costituzione. Non vi può essere dubbio sulla necessità di un intervento normativo siffatto. La storia recente del principio costituzionale delle immunità è nota ed il collega relatore l'ha di recente evocata. Sotto la spinta popolare e sulla base di un quasi unanime consenso parlamentare, circa 10 anni fa il Parlamento modificò l'articolo 68 della Costituzione espungendo dal suo contenuto l'autorizzazione a procedere, peraltro, mantenendo intatto il principio dell'immunità di cui al primo comma del vecchio articolo 68; nel contempo, operò altresì una modifica della disciplina successiva contenuta nello stesso articolo. Non può dubitarsi del fatto che questa modifica abbia creato una serie di problemi, dal momento che con quella modifica si è verificato un vuoto normativo rispetto alle prassi e all'azione delle Camere nell'ipotesi in cui si verificava un caso di applicazione concreta del principio dell'immunità, tant'è — lo ha ricordato opportunamente il relatore — che una serie di decreti-legge ha cercato di dare una soluzione al vuoto normativo: questi provvedimenti si sono succeduti, ma poi alla fine non si sono mai trasformati in una legge ordinaria dello Stato. Da qui, la necessità dell'intervento.

Detto questo, se l'obiettivo è quello che ho assai malamente indicato, mi pare evidente che una disciplina attuativa dovrebbe limitarsi all'inserimento nel nostro ordinamento di una serie di regole di natura squisitamente procedurale: come far valere le prerogative costituzionali, come portarle all'attenzione della Camera, come suscitare una delibazione delle stesse Camere, quali devono essere i rapporti tra parti lese e imputati in un procedimento giudiziario laddove si questiona della sussistenza o meno di un principio di immunità; insomma, tutto ciò che può essere utile per disciplinare un percorso.

Mi pare quasi ovvio annotare che, se la disciplina di questo percorso deborda, in qualche modo, dal perseguimento di questi obiettivi e la disciplina procedurale diventa procedura sostanziale, ebbene, allora, verosimilmente, si pongono delle questioni di costituzionalità.

Infatti, nel momento in cui discutiamo di questa normativa, non possiamo dimenticare che viviamo in un paese a Costituzione rigida dove vi è una gerarchia delle fonti, dove all'apice della piramide legislativa vi è la norma costituzionale e dove il rapporto tra norme costituzionali e norme ordinarie è disciplinato in un certo modo, secondo cioè il sistema delle Costituzioni rigide: quindi il Parlamento, con legge ordinaria, non può modificare la Costituzione. Queste sono le regole fondanti del nostro ordinamento ed a queste regole ci dobbiamo strettamente attenere.

La mia tesi è che le Commissioni, nel licenziare il testo oggi all'esame della Camera, abbiano, in qualche misura, superato l'obiettivo della proposta normativa, la quale anziché essere mera disciplina procedurale spesso è diventata — debordando da quell'obiettivo — normativa sostanziale; quindi dobbiamo capire se il testo al nostro esame sia coerente con gli obiettivi iniziali.

Probabilmente il nostro dibattito, in qualche misura, è reso difficile da una discussione anomala che si sta portando avanti — nel paese e nei luoghi dove si vive la politica — in relazione all'articolo 68 della Costituzione. A tal proposito giova ricordare cosa è e cosa dovrebbe essere l'immunità parlamentare. Si tratta di un principio di straordinaria importanza, che ha radici antiche ed ascendenze nobili, giacché si inserisce nel rapporto — dimostratosi sempre difficile nel corso della storia della democrazia — tra potestà legislativa e potestà giudiziaria. Tale principio è divenuto il punto di approdo, fortemente degradato, di un'iniziale esigenza di tutela democratica, al contrario assai positiva. Allorché i sistemi parlamentari iniziarono a prendere corpo, segnando il superamento dei regimi assolutistici, si avvertì la necessità di tutelare i rappre-

sentanti del popolo da poteri più forti, che erano rappresentati dalla corona nell'Inghilterra del XVII secolo e dalle maggioranze parlamentari nella Francia post-rivoluzionaria. Si assunsero allora e si disciplinarono nei corpi legislativi di rango costituzionale le prerogative parlamentari con lo scopo — nobilissimo e rafforzativo del tasso di democraticità dei sistemi in formazione — di tutelare i membri del Parlamento appartenenti ai gruppi di opposizione, ovvero il Parlamento nella sua interezza, dal monarca, cioè da chi deteneva l'espressione massima del potere.

Insomma, le immunità parlamentari furono pensate, concepite ed articolate come strumento di difesa di parti istituzionali deboli, rispetto a complessi istituzionali forti, al fine di assicurare un più forte dispiegarsi di sistemi liberi e democratici. Proprio nel nostro paese, abbattuta la dittatura, la vita politica tornò ad alimentarsi con il libero dibattito dei partiti dell'antifascismo, ed i padri costituenti posero mano a quel monumento culturale, politico e giuridico che è la nostra Costituzione, quindi il rapporto fra i poteri dello Stato fu al centro di un elevatissimo dibattito. Moltissimi di coloro che discutevano e scrivevano quelle norme fondamentali sentivano ancora sulla loro pelle gli effetti di un regime che aveva negato ogni libertà. Essi posero al centro del sistema la volontà popolare, espressa in libere elezioni, ed il Parlamento che quelle libere elezioni avrebbero espresso. Essi, ricordando Matteotti, i fratelli Rosselli, Amendola, Gramsci e tutti i grandi che erano stati perseguitati dal fascismo, scrissero nella Costituzione — all'articolo 68 — che gli uomini e le donne del Parlamento non potevano essere perseguiti per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. Essi scrissero ancora che gli uomini e le donne del Parlamento non potevano essere arrestati, perquisiti e processati senza autorizzazione della Camera di appartenenza: il primo è il principio di insindacabilità ed il secondo è il principio di inviolabilità delle Assemblee parlamentari.

In tal modo, i costituenti intesero tutelare il Parlamento il quale, nella storia che essi avevano appena vissuto, era stato parte debole rispetto al potere esecutivo ed al Governo che tale potere esprimeva. L'articolo 68 della Costituzione — è bene ricordarlo — fu redatto, presentato ed illustrato all'Assemblea costituente da Costantino Mortati, il più grande costituzionalista italiano del novecento. Eppure, Costantino Mortati, deposti i panni del costituente e tornato agli studi ed all'insegnamento universitario, alcuni anni dopo iniziò una critica serrata delle norme che egli stesso aveva articolato, per giungere poi a chiederne, con la forza della sua autorevolezza scientifica, la cancellazione (tutto ciò è riportata nel volume I di *Istituzioni di diritto pubblico* del 1975, a pagina 495). Perché? Per quali ragioni? Il professor Mortati, uno dei padri della nostra Costituzione, aveva sotto gli occhi le prassi del potere, l'abuso che di uno strumento di tutela democratica, di tutela delle opposizioni e del Parlamento era stato fatto dalle maggioranze politiche.

L'articolo 68 avrebbe dovuto garantire una funzione costituzionale alta giacché soltanto questo giustificava la deroga al principio di eguaglianza. Viceversa, le immunità erano degenerare in privilegio ed in strumento corporativo di tutela diretta (e non già indiretta, come inizialmente concepito) del singolo parlamentare. I dati appaiono più eloquenti di ogni commento. Per questo motivo, rimando allo studio di un valentissimo funzionario della Camera dei deputati o, se più vi piace, ad un mio articolo apparso circa un anno fa su *l'Unità*.

Attesa l'evidenza dei dati ai quali faccio riferimento, tutte le forze parlamentari chiesero l'abrogazione del secondo e del terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione e la chiesero anche gli onorevoli Fini, Gasparri e La Russa, sostenendo che «l'uso delle immunità e, soprattutto, l'abuso del diniego dell'autorizzazione a procedere, vengono visti dai cittadini e dall'autorità giudiziaria come una sorta di strumento per sottrarsi al corso necessario della giustizia».

Anche l'onorevole Castelli, destinato ad una luminosa carriera governativa, insieme ai colleghi Maroni e Bossi, chiese il 1° giugno del 1992 di modificare l'articolo 68 della Costituzione, sottoscrivendo la proposta n. 898 nella quale testualmente sostenevano: « da alcuni decenni assistiamo ad un'inaccettabile degenerazione nell'applicazione delle immunità parlamentari. In effetti, il principio si è pian piano trasformato in un immotivato ed ingiustificato privilegio. La degenerazione dell'istituto ha portato negli ultimi anni a conseguenze aberranti ed inaccettabili. È necessario eliminare i connotati di privilegio ».

A furor di popolo, l'articolo 68 fu modificato e da esso fu eliminata l'autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza per perseguire parlamentari imputati di reato.

Relatore del provvedimento fu l'onorevole Casini, non il nostro Presidente della Camera, ma il suo omonimo, il quale, intervenendo alla Camera, nella seduta del 12 maggio del 1993, così si esprimeva: « il principio del *princeps legibus solutus* (colui che fa le leggi non è obbligato a rispettarle) è medievale, quindi superato. Se vi è istanza di eguaglianza, quindi essa deve riguardare in primo luogo gli autori della legge ».

Ancorché ridotta nella sua portata normativa alla sola insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare, la norma costituzionale, lungi dal recuperare il suo ruolo di garanzia del Parlamento, ha continuato ad essere utilizzata come odioso privilegio per le impunità di singoli.

Nel corso della XII legislatura, infatti, fino alla data del 15 marzo 1999 (non ho altri dati) su 240 procedimenti giudiziari sottoposti alla Camera ai fini di una deliberazione in materia di insindacabilità, 127 sono stati sottoposti al voto dell'Assemblea e per 111 volte il pronunciamento parlamentare è stato nel senso della insindacabilità. Ciò ha provocato la legittima reazione di quanti hanno sollevato conflitto di attribuzione di poteri davanti alla

Corte costituzionale la quale, sistematicamente, come noto, ha cassato i dinieghi camerati.

Signor Presidente, ora il Parlamento si accinge ad approvare la cosiddetta disciplina attuativa del sistema costituzionale delle immunità.

A mio avviso, questo testo non sempre rimane nei confini, nei limiti e negli argini degli obiettivi che si è proposto e vorrei fare l'esempio dell'articolo 2.

Nell'articolo 2 viene prospettata una tipizzazione delle attività che legittimamente il deputato può svolgere e nel contempo assicurerebbero, o comunque sarebbero meglio tutelate, dalle immunità parlamentari. Non possiamo dimenticare che noi stiamo agendo in sede di legislazione ordinaria e che tutto ciò che noi scriviamo in questo articolo 2, che sia troppo o che sia poco, deve rimanere nei limiti imposti dall'articolo 68 della Costituzione. In questo articolo 2, quindi, possiamo scrivere tutto quello che vogliamo, ma sarà successivamente il giudice delle leggi, momento straordinario di equilibrio democratico e costituzionale del nostro sistema, che dovrà dire se quella tipizzazione è corretta, se cioè abbiamo debordato dai nostri poteri di legislatore ordinario, se abbiamo correttamente scritto quella norma. Probabilmente, quella norma era inutile, ma peraltro è una norma che, per le ragioni che ho ricordato, non fa certamente male.

Non fa certamente male neppure quell'inciso sul quale ci siamo simpaticamente e polemicamente « azzuffati » in Commissione nel corso di questa legislatura ed anche in quella passata, laddove abbiamo cercato di individuare un termine attraverso il quale collegare l'immunità alle cose fatte. Ciò che facciamo come deputati deve essere connesso ed alla fine abbiamo scelto che tutto ciò che facciamo deve essere riconducibile alla funzione parlamentare, anche questo. Interessante la nostra discussione, appassionata, ma quel « riconducibile » non potrà mai abrogare, cassare o modificare ciò che è scritto nel primo comma della Costituzione.

Tutto quello che noi facciamo, per essere ricondotto ai principi della immunità e delle prerogative parlamentari, deve rappresentare l'esercizio della funzione parlamentare ed essere riconducibile al voto ovvero all'opinione. Questi sono limiti insormontabili! Anche qui, tuttavia, io credo vi sia questo argine forte rappresentato dalla Carta costituzionale, mai sufficientemente lodata, e dell'organo di garanzia del rispetto della nostra Costituzione, appunto la Corte costituzionale.

Vi sono però altre parti dove il rilievo che ho testè esposto va riconfermato, stavolta con qualche accento di maggiore preoccupazione. Nell'articolo 3 noi prevediamo un sistema autorizzatorio: sappiamo bene che le prerogative altro non sono che una lesione, una delega, un'eccezione legittima, perché prevista dalla Costituzione, al principio di uguaglianza, sommo fra i principi democratici che caratterizzano le Costituzioni moderne, la nostra in particolare.

Orbene, se nella norma costituzionale è scritto che l'autorizzazione è necessaria per le perquisizioni e quant'altro, perché nell'articolo 3 affermiamo che mentre per l'onorevole Bonito, il quale deve essere sottoposto ad ispezione personale, è necessaria un'autorizzazione da parte della Camera, per pinco pallino, che deputato non è, questa autorizzazione non è necessaria? Perché non è necessaria per il Presidente della regione Marche, per rimanere nella famiglia dei governanti?

Nella Costituzione non è scritto questo e, se non è scritto in quella sede, con qualche difficoltà possiamo scriverlo e prevederlo in una legge ordinaria. Nella Costituzione non è scritto che occorre l'autorizzazione per acquisire i tabulati delle conversazioni e la norma novellata dell'articolo 68 della Costituzione, opportunamente e giustamente si occupò dell'autorizzazione delle Camere in relazione alle intercettazioni telefoniche, disciplina che non è presente nel testo del 1948. Ma quando si è fatto questo, lo si è fatto in una maniera nitida, nonché giusta. Si è inserito il principio che i parlamentari non possono essere sottoposti ad intercetta-

zioni telefoniche perché — vivaddio! —, se l'intercettazione telefonica deve essere preceduta da un'autorizzazione, evidentemente, questo significa che il deputato non può essere sottoposto ad intercettazioni, però è stata una scelta costituzionale, si tratta di una norma costituzionale e la dobbiamo rispettare. Ma non si è scritto che occorre l'autorizzazione per avere i tabulati delle conversazioni del deputato e men che meno si è scritto che occorre l'autorizzazione per avere i tabulati delle telefonate — faccio un esempio — di Riina Antonio soltanto perché Riina Antonio ha chiamato una volta nella sua vita Francesco Bonito! Noi stiamo scrivendo questo nella legge ordinaria e io credo che tutto questo non ci sia nella Costituzione, anzi violi la Costituzione.

Viola la Costituzione anche quell'autorizzazione che noi introduciamo all'articolo 3 e che sarebbe necessaria per eseguire l'accompagnamento coattivo del parlamentare, il quale arrogamente non si presenta come testimone all'udienza e può opporre, attraverso l'articolo 3 della legge ordinaria che stiamo approvando, questo suo diritto — devo dire assai poco coerente con le sue funzioni parlamentari — di non presentarsi in un giudizio, così come accade viceversa a tutti i cittadini italiani che hanno l'obbligo — giustamente — di rispondere all'ordine del magistrato.

Ma dove la normativa, a mio avviso, presenta i profili più pericolosi e per certi versi addirittura inaccettabili di incostituzionalità è nella disciplina dell'articolo 5, che attiene alle intercettazioni telefoniche. Su questo argomento interverrà diffusamente il collega Giovanni Kessler. Qui è sufficiente richiamare che la lettura della norma costituzionale rende evidente che il costituente — ed anche il costituente attento del 1993, attento a certe esigenze — pose un limite: occorre l'autorizzazione per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni. Questo e soltanto questo dice la norma costituzionale. Ciò significa che tutto quello che deborda da questo principio è in contrasto con la nostra Costituzione. Ripeto, su questo articolo interverrà di qui a poco il collega

Kessler e, quindi, non voglio trattare argomentazioni che egli vi esporrà meglio di me.

Ritengo – e concludo, signor Presidente – sia obbligo dei parlamentari, sia loro dovere istituzionale essere attenti agli equilibri, ai limiti, ai confini disegnati dalla nostra straordinaria Carta costituzionale. Penso sia sbagliato andare consapevolmente in contrasto con i principi della nostra Carta. Credo che noi abbiamo il dovere, per legittimare maggiormente noi stessi e la nostra altissima funzione, di recuperare la cultura vera, il cuore storico e culturale del sistema delle prerogative, che devono tornare ad essere ciò per cui sono state concepite: un momento di forza del Parlamento e del parlamentare, mai e poi mai un momento di privilegio (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Gironde Veraldi, iscritto a parlare: s'intende vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Kessler, poco fa invocato... anzi, evocato. Ne ha facoltà.

GIOVANNI KESSLER. Evocato suona meglio... La ringrazio, signor Presidente. Come è stato preannunciato, mi occuperò principalmente dall'articolo 5 di questo provvedimento, vale a dire della materia delle intercettazioni cosiddette indirette o casuali, nelle quali venga evocato o invocato o menzionato il nome di un parlamentare. Forse, alla fine del dibattito svoltosi nelle Commissioni riunite, questo è rimasto sicuramente il tema più controverso e, non solo politicamente ma anche tecnicamente, la norma più complessa, che si inserisce in una disciplina già assai complessa, qual è quella delle intercettazioni telefoniche nel nostro codice di procedura penale.

Prima, vorrei svolgere alcune osservazioni su questa norma e, dal punto di vista tecnico, porre una domanda ai relatori su un punto che non mi convince e che riguarda l'articolo 3 e la tutela della libertà personale del parlamentare, la sa-

crosanta tutela della libertà personale del membro delle Camere. È stato deciso, in sede referente, di sopprimere l'originario comma 3 dell'articolo 3, che prevedeva la non necessità dell'autorizzazione nel caso in cui il membro del Parlamento sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto in flagranza ovvero si tratti di eseguire una sentenza irrevocabile di condanna. La soppressione di tale previsione originariamente prevista nel provvedimento in esame è stata giustificata – abbiamo sentito anche oggi il relatore – con la sua superfluità poiché la stessa previsione è già contenuta nell'articolo 68 della Costituzione. È ben vero che, in base all'articolo 68 della Costituzione – lo sappiamo –, non vi è la necessità dell'autorizzazione. Tuttavia, se nei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del provvedimento in esame si dispone che è necessaria l'autorizzazione della Camera per le perquisizioni, per le ispezioni, per le intercettazioni, per il fermo, per l'esecuzione della misura cautelare e per ogni altro provvedimento privativo della libertà personale (lo cito tra virgolette), allora si afferma che è necessaria l'autorizzazione per ogni provvedimento privativo della libertà personale e, certamente, tra ogni altro provvedimento privativo della libertà personale, vi sono l'arresto in flagranza e l'ordine di carcerazione a seguito di sentenza passata in giudicato.

I relatori affermano che ciò non è necessario e che, nel provvedimento, a ciò si fa eccezione perché fa eccezione la Costituzione; ma la Costituzione non fa eccezione alle leggi ordinarie! Il giudice non può applicare direttamente la Costituzione quando la legge, al comma 1, afferma una cosa diversa. Dovrà impugnare – lo sappiamo tutti ed è giusto che sia così – la legge di fronte alla Corte costituzionale poiché il comma 1 afferma tassativamente che nessuna misura privativa della libertà del membro del Parlamento può essere eseguita, dunque, nemmeno quelle previste dalla Costituzione. Non possiamo lasciare alla Costituzione la deroga ad una legge! Ciò significa, infatti, autorizzare il giudice o il pubblico mini-

stero o l'ufficiale di polizia giudiziaria o l'agente di polizia giudiziaria ad applicare immediatamente la Costituzione in deroga alla legge. Sarebbe un'eccezione nel nostro ordinamento che non è nemmeno auspicabile.

Credo, allora, che l'originario comma 3 dell'articolo 3 vada ripristinato. Non ho dubbi: tutti concordano nel volere la stessa cosa. Stiamo discutendo sul sistema. Voi affermate che ciò è già previsto nella Costituzione. Io, a parte le considerazioni che ho svolto precedentemente, vi potrei rispondere che, essendo presente tale previsione nella Costituzione, non occorre stabilire nel comma 1 la necessità dell'autorizzazione per le perquisizioni; infatti, buona parte del comma 1 è ripetitivo dell'articolo 68 della Costituzione e noi giustamente lo ripetiamo. Allora, perché non ripetere anche la parte dell'articolo 68 che va a svantaggio (chiamiamolo così) del membro delle Camere? Credo che l'articolo 68 della Costituzione vada ripetuto in tutte le sue parti; esso — lo ripeto — non può essere inteso come immediatamente applicativo da un ufficiale di polizia giudiziaria o da un magistrato.

Per quanto riguarda l'articolo 5, i commi 1 e 2 si riferiscono a due ipotesi diverse, pur sempre nell'ambito delle intercettazioni cosiddette casuali o indirette in cui appaia, a qualsiasi titolo anche solo evocato o menzionato, un parlamentare.

Ma il comma 1 si riferisce al caso in cui il giudice « ritenga irrilevanti, in tutto o in parte, ai fini del procedimento, i verbali e le registrazioni delle conversazioni o comunicazioni intercettate », mentre il comma 2 si riferisce al caso in cui il giudice reputi necessario utilizzare le intercettazioni o i tabulati di cui al comma 1, vale a dire le intercettazioni o i tabulati in cui vi sia in un'intercettazione casuale, o indiretta, del parlamentare.

Vediamo più da vicino l'ipotesi del comma 1, quella in cui il giudice ritenga irrilevanti, in tutto o in parte, i verbali e le registrazioni delle intercettazioni. In questo caso, a tutela della riservatezza, il giudice, anche su istanza delle parti (dunque, anche d'ufficio), dispone — deve di-

porre, capisco io, perché « dispone » non ha lo stesso significato di « può disporre » — la distruzione integrale ovvero delle parti o delle frasi ritenute irrilevanti.

La prima domanda è: dobbiamo farci carico della tutela dell'indipendenza della funzione del parlamentare (su questo siamo tutti d'accordo) o anche della sua *privacy*, o meglio dell'utilizzo di notizie su di lui? La riservatezza di informazioni giudiziarie, giornalistiche o di altro tipo — la riservatezza, bene sicuramente preziosa — è tutelata o deve essere tutelata per tutti i cittadini allo stesso modo: non v'è ragione, in questo campo (parliamo solo di riservatezza di notizie già acquisite), per dettare una disciplina relativa alla *privacy* del parlamentare diversa e più forte (sarebbe la prima volta) rispetto a quella vigente per gli altri cittadini. Pensiamo al giornale che ha notizie di un parlamentare e di un non parlamentare ed alla situazione in cui la diffusione delle notizie sul parlamentare (riservate) viene punita più pesantemente oppure viene punita mentre quella che riguarda i cittadini non viene punita. Non è che io non veda l'opportunità, se non la necessità, di tutelare la riservatezza di nomi giudicati irrilevanti, dunque capitati per caso, in un'indagine giudiziaria. Ma perché il parlamentare deve godere di una tutela diversa? Non v'è alcun motivo per dettare una disciplina particolare perché non sono in discussione l'indipendenza e la libertà di esercizio della funzione parlamentare.

E, poi, perché dettare questo comma 1? Esso riproduce, sia pure non esattamente, ma quasi, il comma 2, secondo periodo, dell'articolo 269 del codice di procedura penale. Poiché, come dicevo prima, il problema della riservatezza di nomi capitati per caso in un'indagine giudiziaria è quotidiano e non riguarda solo i parlamentari, se n'è fatto carico il legislatore codicistico prevedendo una disciplina quasi identica a quella contenuta nel comma 1 dell'articolo 5 della proposta al nostro esame. L'articolo 269 citato stabilisce, infatti, che gli interessati, quando la documentazione non è necessaria per il procedimento — nell'articolo 5, comma 1,