

GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	9
<i>ALLEGATO 1 (Relazione del presidente Vincenzo Siniscalchi sulla decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso Ielo-Parenti)</i>	15
<i>ALLEGATO 2 (Lettera del presidente Siniscalchi di trasmissione al Presidente della Camera della relazione dell'on. Fanfani)</i>	17
<i>ALLEGATO 3 (Relazione dell'on. Fanfani sulle questioni poste dal deputato Ciro Falanga) .</i>	18
Comunicazione del Presidente in materia di intercettazioni telefoniche	9
Comunicazioni del Presidente su una domanda di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del deputato Giovanni Alemanno (proc. n. 5594/04 RGNR) (doc. IV-bis, n. 1)	13
AVVERTENZA	14

Mercoledì 11 gennaio 2006. — Presidenza del presidente Vincenzo SINISCALCHI.

Comunicazioni del Presidente.

La seduta comincia alle 9.10.

Vincenzo SINISCALCHI, *Presidente*, fa presente che il 6 dicembre 2005 è stata depositata una nuova sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che condanna lo Stato italiano al risarcimento del danno patito da un cittadino diffamato da un parlamentare e non soddisfatto nelle sue ragioni a motivo di una deliberazione d'insindacabilità della Camera.

La Corte europea, come già in tre precedenti occasioni, ha ritenuto violato l'articolo 6, comma 1, della Convenzione dei diritti dell'uomo, giacché l'estensione applicativa data all'insindacabilità parlamentare finisce per sacrificare in modo eccessivo il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti dei cittadini, inteso come diritto una decisione sul merito delle proprie doglianze. Sul caso e su un aspetto

peculiare che lo distingue dai precedenti ha predisposto una breve relazione che verrà allegata al resoconto dell'odierna seduta.

Nella prossima seduta potrà svolgersi un dibattito in merito.

Con riferimento alla relazione dell'onorevole Fanfani sul problema – sollevato dall'onorevole Falanga – dell'accesso dei parlamentari ai centri di permanenza temporanea per gli immigrati clandestini, approvata all'unanimità dalla Giunta nella seduta del 14 dicembre 2005, comunica di averla trasmessa al Presidente della Camera con lettera del 22 dicembre 2005. La lettera e la relazione verranno pertanto pubblicate in allegato al resoconto della seduta odierna.

Comunicazioni del Presidente in materia di intercettazioni telefoniche.

Vincenzo SINISCALCHI, *Presidente*, comunica che in data 3 gennaio 2006 gli è pervenuta la seguente lettera del Presidente della Camera: « Onorevole Presi-

dente, mi riferisco alle Sue dichiarazioni alla stampa conseguenti alla precisazione effettuata ieri dalla Presidenza della Camera dei deputati in merito alle iniziative adottate a suo tempo a seguito della pubblicazione di contenuti di conversazioni telefoniche relative alla vicenda Unipol alle quali risultavano aver preso parte parlamentari, tra cui l'onorevole Fassino. Al riguardo, desidero farLe presente che, ove siano da Lei ravvisati elementi di novità rispetto alle determinazioni adottate in data 13 settembre 2005 dalla Giunta per le autorizzazioni, quest'ultima potrà senz'altro attivarsi, nell'ambito delle proprie competenze, prospettando gli eventuali interventi ritenuti necessari a tutela delle prerogative parlamentari. Con i migliori saluti ».

Fa altresì presente che in data 4 gennaio 2006 il Presidente della Camera gli ha trasmesso la seguente lettera del procuratore aggiunto della Repubblica di Milano: « *Oggetto: Articolo di stampa intitolato « Fassino a Consorte: aspetta a denunciare »*, pubblicato sul quotidiano « Il Giornale » in data 2 gennaio 2006.

Su disposizione del Procuratore della Repubblica, in ossequio al principio di leale collaborazione istituzionale e per il rilievo assunto dalla vicenda, si ritiene opportuno fornire le seguenti informazioni:

nell'ambito delle indagini preliminari pendenti presso questo ufficio non è stata intercettata alcuna utenza in uso a Deputati della Repubblica ed, in particolare, non lo è stata quella in uso all'onorevole Piero Fassino;

la conversazione tra l'onorevole Piero Fassino e Giovanni Consorte, di cui tratta l'articolo in oggetto indicato, si riferisce a intercettazione telefonica autorizzata su utenza in uso a Consorte, da cui partì la telefonata in questione;

nel verbale delle operazioni di intercettazione, trasmesso dalla Polizia Giudiziaria a questo ufficio e successivamente depositato dal Giudice per le Indagini Preliminari, risultano annotati solo gli

estremi della telefonata (data, ora e durata) nonché il numero chiamato, mentre, in conformità alle disposizioni impartite dal P.M., non risultano annotati né il nome della persona chiamata, trattandosi di parlamentare, né – per sunto o per esteso – il contenuto della conversazione. Questa, dunque, non è mai stata trascritta, né utilizzata in atti o richieste di questo ufficio.

Si è pertanto operato nel pieno rispetto delle prescrizioni di cui alla L. n. 140/2003 e dei principi fissati dalla successiva sentenza della Corte costituzionale n. 163/2005.

In data di ieri, 3 c.m., è stato iscritto nel Registro delle Notizie di reato procedimento penale per le ipotesi di reato di concorso in rivelazione di segreti di ufficio (artt. 110, 323 c.p.) e di pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale (articolo 684 cp) ».

Ricorda che la questione delle conversazioni di deputati, tra cui l'on. Fassino, con Giovanni Consorte è già venuta all'attenzione della Giunta la scorsa estate, avendo il Presidente della Camera di sua iniziativa chiesto informazioni all'autorità giudiziaria di Milano in ordine a eventuali profili di competenza della Giunta e della Camera in tema d'immunità parlamentare. Nella seduta del 13 settembre 2005 la Giunta constatò che sul piano delle immunità parlamentari non potevano dirsi violate le regole costituzionali. Sul piano diverso della divulgazione di atti attinenti alle indagini preliminari, la Giunta prese atto della pubblica dichiarazione dell'on. Fassino in ordine alla sua volontà che il contenuto delle conversazioni (avvenute il 12 luglio 2005, per come riferito dai quotidiani) coperto da *omissis* fosse reso noto.

La conversazione a cui invece si riferisce l'odierna vicenda sarebbe avvenuta il 18 luglio 2005. È per questi motivi che il Presidente della Camera consente che la Giunta valuti se siano intervenuti elementi di novità. La documentazione rilevante è a disposizione di tutti.

Aurelio GIRONDA VERALDI (AN) coglie l'occasione per esprimere il suo ap-

prezzamento per l'on. Fassino, che ritiene una persona per bene. Rileva che già lo scorso settembre, quando si seppe che alcuni atti erano coperti da *omissis*, rifletté che la pratica dell'apporre tale formula per segretare atti suscita la malevola curiosità dell'opinione pubblica, la quale è *ipso facto* autorizzata a pensare qualsiasi cosa dell'interessato. Constatò che mancano strumenti di tutela, non per il singolo parlamentare ma per l'intera istituzione. Richiamato l'articolo 269 del codice di procedura penale, secondo cui i verbali e le registrazioni sono conservati integralmente presso il pubblico ministero, esprime la preoccupazione che tale norma di fatto pone il materiale intercettivo nell'esclusiva disponibilità del pubblico ministero medesimo, ciò che egli ritiene assai negativo. Tanto più che correttamente l'on. Fassino da molti mesi chiede che siano tolti gli *omissis* dagli atti che lo riguardano. Peraltro, come già aveva sostenuto nella seduta della Giunta del 30 novembre 2005, la legge n. 140 del 2003 non gli sembra ben strutturata poiché, tra l'altro, all'articolo 6, comma 2, non offre un criterio univoco per la decisione sull'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni indirette e di fatto rimette alla maggioranza l'arbitrio della deliberazione. Conosce personalmente il procuratore Greco, per il quale nutre stima e considerazione. Ritiene che sia una fortuna che sia lui ad occuparsi delle indagini e non altri. Conclude sottoponendo ai colleghi l'opportunità di acquisire dall'autorità giudiziaria la documentazione necessaria per un completo esame del caso Fassino-Consorte.

Sergio COLA (AN), nel rendere preliminarmente onore alla correttezza dell'on. Fassino, il cui caso si colloca entro una serie di gravi precedenti analoghi, fa sua la proposta dell'on. Gironda Veraldi, ritenendo che la richiesta di trasmissione degli atti debba essere rivolta anche alla procura della Repubblica di Roma che sta conducendo un procedimento connesso.

Valter BIELLI (DS-U), nel richiamare i contenuti della lettera del Presidente della

Camera, sottolinea che la novità del caso attuale salta agli occhi di tutti, tant'è vero che persino gli esponenti del centro-destra esprimono apprezzamento per una procura della Repubblica quale quella di Milano, generalmente oggetto di vibrante critiche. Se concorda con lo spirito dell'intervento dell'on. Gironda, gli preme tuttavia evidenziare che non è compito della Giunta auspicare riforme legislative, bensì applicare la normativa attualmente in vigore. Dalla documentazione a disposizione della Giunta risultano con chiarezza alcuni elementi inoppugnabili: il contenuto della conversazione tra Giovanni Consorte e Piero Fassino è totalmente irrilevante sul piano penale e pertanto non ne verrà mai chiesta l'autorizzazione all'utilizzo. La procura di Milano non ne aveva disposto la trascrizione né aveva trascritto in alcun brogliaccio il nome della persona che Consorte chiamava né, evidentemente, il contenuto della telefonata. Tuttavia, a un certo momento, la parte delle intercettazioni funzionale a una certa parziale lettura degli eventi è stata trascritta illecitamente e pubblicata. Auspica quindi che la Giunta approvi un documento di condanna più ferma di quanto è accaduto. Si augura al proposito di sentire dal collega Cola le medesime indignate parole che questi ebbe a pronunciare in occasione dell'esame del caso dell'on. Valentino. Nel ricordare che egli si era opposto al diniego dell'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni delle conversazioni sia dell'on. Carbonella che dell'on. Martinat, afferma la sua netta contrarietà a qualsiasi ipotesi legislativa che preveda l'automatica distruzione delle intercettazioni che riguardino parlamentari. Si augura che nella prossima legislatura la Giunta possa funzionare al riparo dalle logiche di schieramento.

Giovanni KESSLER (DS-U), nel rammentare ancora una volta che egli votò contro la legge n. 140 del 2003, constata tuttavia che essa è in vigore e che i presupposti della sua applicazione sono gli unici a fondare una competenza della Giunta. Mancando nella vicenda in esame

tali presupposti, egli ritiene la Giunta totalmente incompetente. Né è possibile ritenere che quest'organo possa dirsi genericamente deputato a tutelare la riservatezza dei membri della Camera (la quale comunque deve ritenersi affievolita rispetto ai comuni cittadini) o il rispetto delle regole che disciplinano il segreto istruttorio e la pubblicità degli atti d'indagine. I fatti assodati che l'on. Fassino sia un galantuomo e che ai suoi danni è stato perpetrato un gravissimo reato non sono sufficienti a radicare una competenza della Giunta.

Erminia MAZZONI (UDC) ritiene che la vicenda all'esame abbia minato gravemente la credibilità delle istituzioni: dalle intercettazioni e dalla loro pubblicazione è partita una campagna mediatica che ha scosso il prestigio delle istituzioni nel rapporto politica-affari. Proprio perché l'on. Fassino è un galantuomo, occorre che la Giunta, non arrestandosi ai connotati formali dalla sua competenza, acquisisca una più completa conoscenza della documentazione giudiziaria. Auspica comunque l'esame sollecito delle proposte di modifica legislativa in materia di intercettazioni.

Pierluigi MANTINI (MARGH-U) condive lo spirito dell'odierno dibattito e si associa al giudizio di apprezzamento incondizionato per l'on. Fassino. L'esito dell'odierna discussione tuttavia non gli pare ancora chiaro. Richiedere atti ad autorità giudiziarie varie non avrebbe alcun senso: certamente queste non potrebbero rispondere a domande che implicitamente sottintendessero un sospetto che magistrati o persone di uffici giudiziari stiano violando la legge. Tutt'al più, la Giunta potrebbe prendere atto pubblicamente che è stato commesso un grave reato.

Vincenzo FRAGALÀ (AN), nel condividere i rilievi i colleghi del suo gruppo che lo hanno preceduto e dell'on. Mazzoni, ritiene che l'episodio di cui si discute sia l'ennesimo caso di 'deposito in edicola' di atti di indagine che invece dovrebbero essere depositati in cancelleria e tenuti

segreti. È scettico sull'esito dell'inchiesta che la procura di Milano sostiene di aver avviato: è da sempre che le notizie vengono rivelate non dai giornalisti o dagli avvocati che non ne sono i primi detentori, ma dai custodi delle notizie stesse. Quanto alla competenza della Giunta, condivide l'ipotesi formulata dall'on. Gironde Veraldi, anche perché dal momento in cui il dottor Spataro ha indirizzato al Presidente della Camera la sua lettera (il 4 gennaio 2006) a oggi è intervenuta la significativa novità consistita nella nuova contestazione di cui all'articolo 416 del codice penale nei confronti di Giovanni Consorte. Le intercettazioni che erano irrilevanti allora potrebbero non esserlo più oggi.

Giovanni Giulio DEODATO (FI) plaude al comportamento della procura di Milano, improntato alla leale collaborazione tra i poteri dello Stato. Si complimenta con il collega Gironde Veraldi per l'esposizione esauriente e convincente. Si associa alla proposta di richiedere la totalità degli atti.

Antonio LEONE (FI) ravvisa una discrasia tra l'occhiello pubblicato sul *Giornale* del 2 gennaio 2006 e la lettera del procuratore della Repubblica aggiunto di Milano: in questa si fa riferimento a un'unica intercettazione mentre in quella sembrerebbe che ne sia stata effettuata una pluralità.

Vincenzo SINISCALCHI, *Presidente*, non può esimersi dal precisare che di regola la Giunta e la Camera si pronunciano su richieste di autorizzazione a utilizzare intercettazioni pervenute dalla magistratura e, salvo casi eccezionali, non si fanno esse propugnatrici di invii di atti. In questo caso non risultano pervenute richieste di autorizzazione. Intende invece esprimere apprezzamento per la sensibilità istituzionale della procura della Repubblica di Milano, la quale ha ipotizzato non solo il reato di arbitraria pubblicazione di atti ma anche il concorso nella rivelazione di segreti d'ufficio, con ciò confermando la chiara novità dell'odierna

situazione, che con correttezza il Presidente della Camera ha chiesto di verificare.

Giuseppe FANFANI (MARGH-U) concorda con quanto sostenuto in punto di stretto diritto dall'on. Kessler, ma ritiene che la Giunta abbia un dovere etico più ampio. È stato commesso un reato gravissimo, che oggi ha colpito l'on. Fassino e che domani potrebbe colpire ciascuno dei presenti. Non ci si può accontentare di prendere atto della lettera della procura di Milano e concluderne che sia stata colpa di un qualche pubblico ufficiale infedele. Occorre che la Giunta dia una risposta chiara, dalla quale si percepisca che, sebbene non vi sia una sua specifica competenza, essa tiene alla salvaguardia della dignità e della libertà della funzione parlamentare. È necessario anche che emerga che in questo caso l'esercizio della professione giornalistica è avvenuto in forme gravemente illecite, per contrastare le quali l'articolo 684 del codice penale, che prevede una contravvenzione punita con una pena ridicola, è totalmente insufficiente. Peraltro — a quanto risulterebbe dalla stampa — non solo si è verificata una violazione del segreto d'ufficio, ma quanto meno una sottrazione dolosa punibile ai sensi dell'articolo 624 del codice penale e una ricettazione. Tutto ciò deve indurre a una seria riflessione sulla disciplina generale sul segreto d'indagine, all'interno della quale occorre modificare il principio per cui ciò che è conoscibile all'indagato è conoscibile per tutti. Conclude dichiarandosi d'accordo con l'ultima affermazione del collega Bielli.

Aurelio GIRONDA VERALDI (AN) precisa che non intende sollecitare la Giunta a una decisione esplicita, ma solo rappresentare al Presidente della Camera l'esigenza che non sia il pubblico ministero l'unico *dominus* delle intercettazioni che coinvolgono parlamentari.

Vincenzo SINISCALCHI, *Presidente*, premesso che la Giunta non dovrebbe pronunciarsi sull'on. Fassino in termini

meno vibrati di quanto fece per l'on. Valentino, considera inerudibile la rappresentazione agli organi competenti della gravità del fatto, che investe la responsabilità di pubblici ufficiali. Non ritiene invece che il Presidente della Camera possa richiedere all'autorità giudiziaria di fornire documentazione non depositata agli atti. Assicura che gli riferirà dell'ampio dibattito.

Erminia MAZZONI (UDC) sottolinea che la lettera con la quale il Presidente della Giunta riferirà sugli esiti dell'odierna discussione dovrà contenere alternativamente due conclusioni: che la Giunta è incompetente, ciò che può affermarsi anche perché l'incompleta conoscenza degli atti del procedimento non rivela profili di suo istituzionale interesse; oppure che per stabilire se vi sia una lesione delle prerogative del Parlamento occorre esaminare a fondo — come è successo in precedenti analoghi casi — la documentazione giudiziaria, che quindi deve essere richiesta alla magistratura.

Valter BIELLI (DS-U) non comprende quale sarebbe la finalità di una richiesta di atti alla magistratura.

Vincenzo SINISCALCHI, *Presidente*, poiché è ormai iniziata la seduta dell'Assemblea, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

Comunicazioni del Presidente su una domanda di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del deputato Giovanni Alemanno (proc. n. 5594/04 RGNR) (doc. IV-bis, n. 1).

Vincenzo SINISCALCHI, *Presidente*, comunica che in data di ieri è stata assegnata alla Giunta una domanda di autorizzazione a procedere penalmente contro il ministro Giovanni Alemanno. Si tratta di una domanda avanzata ai sensi degli artt. 96 della Costituzione e 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989. L'articolo 96,

come si ricorderà, prevede che per i reati commessi dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni è competente l'autorità giudiziaria ordinaria previa autorizzazione della Camera d'appartenenza. Ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della predetta legge costituzionale, la Camera competente può denegare l'autorizzazione a maggioranza assoluta dei componenti solo per due specifiche cause scriminanti descritte nella medesima disposizione e che vengono sinteticamente designate con la «ragion di Stato» e la «preminente discrezionalità di governo». Ai sensi del comma 2 del citato articolo 9 la Giunta deve riferire all'Assemblea con relazione scritta. I soggetti interessati possono essere sentiti qualora lo richiedano o se la Giunta lo ritenga opportuno. In questo caso sono da ritenersi interessati non solo il ministro Alemanno ma anche i signori Tanzi e Bernardoni. Costoro possono altresì ottenere di prendere visione degli atti. L'articolo 18-ter del Regolamento della Camera a sua volta al comma 1 prevede che l'interessato sia comunque invitato e a richiesta possa prendere visione degli atti del procedimento. L'Assemblea è tenuta a riunirsi entro sessanta giorni dall'arrivo degli atti alla Camera: tale termine scade pertanto l'11 marzo 2006.

Ha affidato l'incarico di riferire alla Giunta all'on. Antonio Leone, che potrà riferire già dalla seduta che ritiene di convocare fin d'ora per martedì 17 gennaio 2006. Per tale seduta l'on. Alemanno sarà invitato a essere sentito. La Giunta deve riferire all'Assemblea entro 30 giorni, i quali scadranno il 9 febbraio 2006.

Fa presente che gli argomenti che sono all'esame della Giunta sono di estrema

delicatezza e prega pertanto i componenti di considerare la partecipazione alle sedute come prioritario rispetto agli impegni in altre Commissioni.

La seduta termina alle 11.30.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

ESAME DI UNA DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE ALL'UTILIZZO DI INTERCETTAZIONI DI CONVERSAZIONI DEL DEPUTATO MICHELE RANIELI

(nell'ambito del procedimento penale n. 266/04 RGNR – Vibo Valentia) (Doc. IV, n. 13) (rel. on. Gironda Veraldi).

SEGUITO DELL'ESAME DELLA SEGUENTE DOMANDA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE:

Richiesta relativa ad un procedimento penale pendente nei confronti del deputato Gustavo Selva presso il tribunale di Roma (proc. n. 13010/05 RGNR) (rel. on. Lezza).

ESAME DI UNA DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO PER IL REATO DI VILIPENDIO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

(nell'ambito del procedimento penale n. 4143/05 RGNR – Latina) (Doc. IV, n. 14) (rel. on. Pres. Siniscalchi).

ALLEGATO 1

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE VINCENZO SINISCALCHI SULLA
DECISIONE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
SUL CASO IELO-PARENTI**

1. Premessa. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha accolto il ricorso del dott. Paolo Ielo, sostituto procuratore della Repubblica di Milano, contro lo Stato italiano per violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che prevede il diritto a un giudice terzo e imparziale e a un giusto processo di ragionevole durata.

2. Antefatti. Il caso trae origine da dichiarazioni pretesamente diffamatorie rivolte da Tiziana Parenti, deputato all'epoca dei fatti, nei confronti del dott. Ielo. L'on. Parenti, querelata da quest'ultimo, aveva ottenuto una deliberazione d'insindacabilità dalla Camera in data 22 ottobre 1997 (Doc. IV-ter n. 44-A).

Il tribunale penale di Roma aveva poi elevato conflitto, ma la Corte costituzionale, con la sentenza n. 417 del 1999 l'aveva respinto nel merito, così definitivamente precludendo le vie della tutela giurisdizionale ordinaria al dottor Ielo. Di qui la sua doglianza alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

3. Sintesi sui contenuti della sentenza. La pronuncia della Corte europea – che condanna lo Stato italiano e non la Camera dei deputati – emanata dalla Quarta sezione, presieduta dal giudice britannico Bratza, si snoda attraverso un percorso argomentativo molto simile ai precedenti (di cui si dirà *infra*).

La Corte ammette che il diritto al giudice e a un equo processo possa essere compresso da istituti quali quelli applicativi delle immunità parlamentari previsti negli ordinamenti nazionali dei Paesi sottoscrittori della CEDU; ma esige che tale compressione sia un mezzo proporzionato allo scopo per cui la limitazione medesima si realizza.

Da questo punto di vista, un'interpretazione troppo ampia dell'ambito applicativo delle immunità parlamentari, riferite spesso anche a fatti che non abbiano un legame evidente con le funzioni parlamentari realizza un non proporzionato sacrificio della tutela giurisdizionale dei diritti. Inoltre, il meccanismo per cui – dinnanzi alla deliberazione parlamentare d'insindacabilità – il giudice procedente ha solo l'alternativa secca tra elevare conflitto o sottostare alla determinazione parlamentare vanifica il diritto alla tutela giurisdizionale inteso come possibilità chiara e concreta di far valere le proprie ragioni (v. nn. 42-44 della sentenza).

Nel caso in questione, la Corte ha giudicato che la lite tra il dott. Ielo e l'on. Parenti, di carattere personale e privato, originasse da dichiarazioni non connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari e non fosse dunque idonea, per quanto di natura politica, a legittimare la conseguente preclusione delle vie giudiziarie per il dott. Ielo (v. n. 50 della sentenza).

La Corte non ha trascurato che il giudice procedente aveva elevato conflitto e che quindi la deliberazione parlamentare aveva subito una verifica nella massima sede di garanzia presente nel nostro ordinamento. Essa ha sostenuto che il suo compito non fosse quello di pronunciarsi esplicitamente sull'esattezza dell'interpretazione del diritto interno in materia di immunità, ma ha nondimeno considerato che sia suo dovere verificare se da tale interpretazione vengano lesioni alle disposizioni della CEDU (in questo caso all'articolo 6, comma 1): si può concludere che la Corte non abbia ritenuto il giudizio svoltosi per il conflitto d'attribuzione –

risolto dalla Corte costituzionale sfavorevolmente per il dott. Ielo – una sede equiparabile a un giusto processo in ragione del suo esito, che ha confermato un giudizio di sussistenza dell'immunità in carenza dei presupposti che la Corte europea stessa considera compatibili con il rispetto della Convenzione (v. nn. 55 e 56 della sentenza).

Per questo lo Stato italiano viene condannato a risarcire il danno al dott. Ielo per un totale di 8 mila euro e a rifondergli le spese per 5 mila e 800 circa.

4. I precedenti. Lo Stato italiano è stato già condannato 3 volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per la violazione dell'articolo 6 della CEDU in relazione a vicende d'insindacabilità parlamentare: due volte in data 30 gennaio 2003, per deliberazioni d'insindacabilità in favore rispettivamente del senatore a vita Cossiga e del deputato Sgarbi, i quali avevano diffamato il dottor Cordova (si veda anche la relazione allegata al resoconto della seduta della Giunta del 18 febbraio 2003); successivamente in data 3 giugno 2004 per una deliberazione d'insindacabilità in favore del senatore Falomi.

Appare di qualche rilievo la differenza tra il caso odierno e i precedenti: mentre in questi ultimi la violazione del diritto a un giudice terzo di cui all'articolo 6 della CEDU era stata ravvisata anche perché i giudici procedenti – successivamente alla deliberazione parlamentare – non avevano elevato conflitto innanzi alla Corte costituzionale (sentenza Cossiga-Cordova n. 66 e sentenza Sgarbi-Cordova n. 65), invece

nel caso Ielo-Parenti il tribunale aveva proposto conflitto e la Corte si era pronunciata nel merito.

La reale portata dell'odierna sentenza sembra apprezzabile sotto due profili:

la Corte europea si mostra incline a sottoporre a verifica, con il parametro dell'articolo 6 della CEDU, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale. Pare trattarsi di un profilo di novità, giacché di fatto si afferma che l'intervento della Corte costituzionale in una vicenda non esclude – non solo, come ovvio, la violazione di altri diritti « sostanziali » (diritto di espressione, diritto alla *privacy*, divieto di discriminazione, ecc.) fissati nella CEDU – ma neanche la violazione del medesimo diritto al giudice, se un'immunità giuridica viene affermata al di fuori di limiti ragionevoli;

per conseguenza, la Corte europea frustra lo stesso meccanismo applicativo dell'insindacabilità parlamentare, così come delineato prima dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1150 del 1988 e poi dall'articolo 3 della legge n. 140 del 2003. La Corte europea in sostanza si affianca alla Corte costituzionale italiana nella verifica della legittimità delle decisioni parlamentari in materia d'insindacabilità.

Da un punto di vista formale, tuttavia, la sentenza non ha conseguenze dirette sulle attuali procedure parlamentari.

Roma, 11 gennaio 2006.

ALLEGATO 2

**LETTERA DEL PRESIDENTE SINISCALCHI DI TRASMISSIONE AL
PRESIDENTE DELLA CAMERA DELLA RELAZIONE DELL'ON.
FANFANI**

Gentile Presidente,

faccio riscontro alla Sua lettera del 3 novembre 2005 e Le riferisco sinteticamente sull'esito della discussione inerente alla questione sollevata dall'on. Ciro Fanfani.

L'esame della Giunta, iniziato con mie comunicazioni nella seduta del 9 novembre, si è concluso nella seduta del 14 dicembre 2005 con l'approvazione all'unanimità della relazione del deputato Fanfani, cui era stato affidato l'approfondimento della questione.

Nel documento si esaminano sinteticamente i contenuti e i problemi applicativi postisi sia nell'applicazione dell'articolo 67 della legge n. 354 del 1975 sia nell'articolo 1 della legge n. 206 del 1998.

A proposito della prima delle disposizioni richiamate, che prevede la facoltà per i parlamentari di visitare senza previa autorizzazione del direttore gli stabilimenti carcerari, la relazione presentata alla Giunta ne riepiloga *ratio* e profili applicativi, anche alla luce di circolari ministeriali emanate nel corso degli anni. Con riferimento invece alla seconda delle disposizioni richiamate, attinente alle visite presso gli stabilimenti militari, il documento si sofferma essenzialmente sui contenuti della disposizione e sui lavori preparatori. La relazione constata che, per quanto riguarda i centri di permanenza temporanea per gli immigrati senza permesso, al contrario, una disposizione legislativa espressa, che consenta l'accesso dei parlamentari senza autorizzazione, manca.

Il documento esaminato e approvato dalla Giunta, tuttavia, non si esime dal ricercare nel sistema gli elementi di differenza e di analogia tra i predetti luoghi, concludendo, in buona sostanza, per la prevalenza delle similitudini rispetto alle diversità, che pure sussistono.

Poiché tuttavia le facoltà di visita espressamente previste dall'ordinamento non possono considerarsi prerogative parlamentari da riconnettere alle disposizioni di cui agli articoli 67 e 68, primo comma, della Costituzione e alle relative procedure parlamentari applicative, l'accennata conclusione non consente, di per sé, di sostenere che la visita ai centri di permanenza temporanea possa essere a sua volta ritenuta espressione diretta di tali prerogative. Al contrario, la Giunta ha semplicemente ritenuto che nell'interlocuzione con l'Esecutivo possa essere preteso che le facoltà di visita non siano arbitrariamente intralciate. Nel riferirLe quanto sopra Le esprimo la personale persuasione dell'opportunità di un intervento legislativo volto a introdurre, accanto alle esplicite disposizioni relative alle carceri e alle caserme, una previsione di visita senza autorizzazione anche per i centri di permanenza temporanea. Per questo Le prospetto la possibilità di rappresentare ai Presidenti dei gruppi non solo i contenuti della relazione approvata dalla Giunta ma anche l'ipotesi di farsi latori di una proposta legislativa nel senso indicato, eventualmente anche in connessione con l'esame della proposta di legge n. 411 e abbinate, esaminata in sede referente dalla I Commissione, inerente all'istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, sulla quale si è svolta la discussione generale in Assemblea nella seduta del 27 ottobre 2005. Tale testo, infatti, all'articolo 7, comma 3, prevede che il Garante possa visitare i centri di permanenza temporanea, previo preavviso ma senza autorizzazione.

Nell'allegarLe copia della relazione, Le invio i miei più cordiali saluti.

(Vincenzo SINISCALCHI).

ALLEGATO 3

**RELAZIONE DELL'ON. FANFANI SULLE QUESTIONI POSTE DAL
DEPUTATO CIRO FALANGA**

Premessa. Con lettera pervenuta in data 13 ottobre 2005, il deputato Ciro Falanga ha chiesto al Presidente della Camera di deferire alla Giunta per le autorizzazioni una questione interpretativa che egli ritiene legata al tema delle prerogative parlamentari. Più in particolare, l'on. Falanga fa riferimento alla possibilità di consentire l'accesso ai centri di permanenza temporanea (CPT) ai membri del Parlamento senza preventiva autorizzazione dei responsabili degli stabilimenti.

L'on. Falanga ritiene che tale facoltà di accesso dovrebbe discendere direttamente dai principi di libertà e indipendenza del mandato elettivo sanciti negli artt. 67 e 68 della Costituzione, principi dai quali del resto discenderebbero istituti espressamente previsti quali l'accesso alle carceri senza preventiva autorizzazione (articolo 67 dell'ordinamento penitenziario) e agli stabilimenti militari (articolo 1 della legge n. 206 del 1998). Secondo l'on. Falanga occorrerebbe dunque riconoscere ai parlamentari un analogo diritto di accesso ai CPT dal momento che anche in questi si pongono esigenze di controllo e di verifica ispettiva giacché si tratta di luoghi la cui natura — come le carceri e le caserme — solleva attenzioni in ordine al rispetto dei diritti delle persone.

Poiché il Presidente della Camera ha interessato della richiesta dell'on. Falanga il Presidente della Giunta per le autorizzazioni e dal momento che quest'ultimo ha ritenuto a sua volta di sottoporre la questione al *plenum* dell'organo, nella seduta del 9 novembre 2005 si è convenuto di affidare al sottoscritto l'incarico di approfondire la questione.

Il tema si pone in realtà su due versanti, il primo consistendo nel merito giuridico della questione posta dall'on. Fa-

langa; e il secondo nella tematica se in effetti le facoltà di visita richiamate dal medesimo on. Falanga attengano davvero alle prerogative parlamentari e rientrino quindi nella competenza della Giunta, ciò di cui nella seduta del 9 novembre 2005 taluno ha dubitato.

1) Gli istituti di visita previsti nell'ordinamento italiano. Ai parlamentari nazionali sono consentite in via espressa due tipologie di visita a luoghi interclusi senza l'autorizzazione preventiva dei responsabili di quei luoghi: *a)* visita alle carceri; *b)* visita alle caserme.

a) L'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario (l. n. 354 del 1975), al comma 1, consente a una serie di persone di visitare senza previa autorizzazione del direttore gli stabilimenti carcerari. Tale istituto fu introdotto nella temperie storica e culturale della riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, che si ritiene direttamente attuativo dell'articolo 27, terzo comma, della Costituzione, in cui è indicata la finalità rieducativa della pena. In quest'ottica il legislatore ha voluto inserire una serie di istituti volti ad alleviare il senso d'isolamento e di costrizione dei detenuti e a consentire a fini di risocializzazione un alto grado di trasparenza della vita carceraria. In tale ultimo senso appare significativo quanto scritto nella circolare n. 3372/5822 del 28 settembre 1993 del direttore dell'amministrazione penitenziaria: « *In punto di principio, l'amministrazione non ha interesse a precludere a chi ne abbia titolo il controllo del penitenziario, la visibilità all'esterno del quale giova più di qualsiasi reticenza o malacorto senso della discrezione* ». Ai sensi poi dell'articolo 117 del vigente regolamento penitenziario le visite devono svolgersi nel

rispetto della personalità dei detenuti e degli internati e in loro presenza non sono consentite osservazioni sulla vita dell'istituto. È altresì vietato trattare con gli detenuti argomenti relativi al processo penale in corso, giacché per la trattazione dei casi specifici sono previsti colloqui con il difensore che sottostanno ad altro regime. È da rilevare tuttavia che la visita al carcere senza autorizzazione non è consentita soltanto ai parlamentari, bensì anche ad altre personalità quali per esempio i membri del Governo, i giudici della Corte costituzionale, i membri del CSM ed altre. Resta fermo evidentemente che all'atto di fare ingresso negli stabilimenti penitenziari anche le persone indicate nell'articolo 67 o. p. devono sottoporsi ai controlli tesi ad assicurare le condizioni di ordine e disciplina all'interno delle carceri e quindi alle rilevazioni degli oggetti metallici e quant'altro (v. in particolare la circolare n. 2938/5388 del 12 marzo 1983 del direttore dell'amministrazione penitenziaria);

b) l'articolo 1 della legge n. 206 del 1998 prevede poi la possibilità per i membri del Parlamento di visitare senza autorizzazione le strutture militari della difesa e ogni altro luogo e zona militare. La visita però – a differenza di quanto previsto per le carceri – deve essere preannunciata almeno 24 ore prima al Ministro della difesa. Il progetto di legge fu esaminato nella XIII legislatura e approvato in sede deliberante al Senato e secondo la procedura ordinaria alla Camera. Le ragioni alla base dell'innovazione legislativa, per come emerge dai lavori preparatori, sono da rinvenire, alla luce di una più compiuta attuazione dell'articolo 52 della Costituzione – secondo cui le forze armate sono informate allo spirito democratico della Repubblica – nelle esigenze di maggiore conoscenza per i parlamentari (che sino ad allora potevano accedere alle caserme se appartenenti alla Commissione difesa di una delle due Camere e solo per assistere alla formazione civica dei militari di leva) e di trasparenza per l'opinione pubblica. Dai medesimi lavori preparatori si evince la diffusa convinzione – espressa in alcune

delle proposte di legge – che la legge dovesse rispondere anche al bisogno di prevenzione e vigilanza sui fenomeni di 'nonnismo' e di maggiore integrazione con la società nel suo complesso.

La visita senza previa autorizzazione ai CPT non sembra invece espressamente prevista dall'ordinamento italiano. Non vi è infatti una disposizione esplicita in tal senso nel decreto legislativo n. 286 del 1998, né nel regolamento attuativo (il d.P.R. n. 394 del 1999), il cui articolo 21 non contiene alcuna esplicita menzione della possibilità che parlamentari effettuino visite senza autorizzazione. V. al riguardo anche la circolare del direttore generale dei servizi civili del ministero dell'interno n. 3435/50 del 30 agosto 2000 (paragrafo *Carta dei diritti e dei doveri per il trattenimento della persona ospitata nei centri di permanenza temporanea*, punto 2, lett. l ed m) che fa espresso riferimento a ingressi autorizzati o comunque permessi dai responsabili degli stabilimenti o dal ministero dell'interno.

2. Differenze e analogie tra le carceri e i luoghi militari, da un lato, e i CPT dall'altro. Ammessa, con i dovuti *distinguo*, l'analogia tra le carceri e le caserme, si tratta di comprendere se i CPT a loro volta possano essere assimilati ai primi due luoghi.

Al riguardo, deve essere sottolineato che struttura e finalità dei CPT sono diverse sia dagli stabilimenti penitenziari che da quelli militari.

Per un verso, nei CPT non sono rinchiusi persone perché accusate di aver commesso illeciti penali. I luoghi non sono quindi articolati in celle distinte; il trattenimento è generalmente finalizzato all'identificazione, all'accoglienza e al primo soccorso delle persone che sbarcano da acque internazionali o comunque entrano in Italia senza permesso; e deve essere seguito dall'esecuzione dell'espulsione dello straniero non comunitario non regolare. Le caratteristiche del soggiorno e del trattamento presso tali strutture sono dunque tendenzialmente diverse da quel che avviene nelle carceri.

Per altro verso, ancor più evidente è la differenza con gli stabilimenti militari, la permanenza nei quali è legata alle finalità connesse della difesa della patria. Dal momento che poi la leva obbligatoria è stata abrogata, apparirebbe che i vincoli di subordinazione dovrebbero essersi attenuati rispetto al passato.

Non mancano però similitudini, specialmente tra le carceri e i CPT.

Già la Corte costituzionale nella sentenza n. 105 del 2001 (seguita – nei suoi termini di sostanza – dalla sentenza n. 222 del 2004) ha stabilito che le garanzie dell'articolo 13 Cost. devono intendersi riferite anche alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 che prevedono la reclusione nei centri per gli immigrati clandestini. Ciò sulla base della constatazione che il trattenimento in questi ultimi è sicuramente una misura restrittiva della libertà personale.

Inoltre, il dato saliente che emerge dai vari istituti esaminati è che carceri, caserme e CPT sono accomunati dal connotato di essere luoghi interclusi in cui sussistono ineliminabili vincoli di soggezione o di subordinazione gerarchica di persone, i cui diritti talora sono esposti al pericolo di essere conculcati.

È per questo che i parlamentari hanno mostrato ricorrente interesse nelle visite ai CPT, tanto che per esempio una delegazione della XII Commissione permanente della Camera dei deputati ha visitato ufficialmente il Centro di Lampedusa il 4 dicembre 2003 (v. al riguardo la relazione sulla missione del presidente Palumbo, pubblicata in allegato al resoconto della seduta di quella Commissione del 17 dicembre 2003), traendone informazioni sulle carenze e sui difetti in termini di rispetto delle esigenze della persona che poi sono confluite in una risoluzione parlamentare.

Ma c'è di più: anche il Governo, in più occasioni ha preso posizione sul tema del diritto dei parlamentari di visitare i CPT.

Innanzitutto, attraverso il Ministro per i rapporti con il Parlamento on. Giovanardi, è stata ribadita la persistente at-

tualità e validità degli istituti posti a tutela dei diritti degli ospiti dei CPT e riconosciuta la legittimità sia delle verifiche autorizzate di terzi all'interno dei medesimi sia della pretesa dei parlamentari di visitare i CPT *quando vogliono e tutte le volte lo ritengano opportuno*. Nella seduta di interrogazioni a risposta immediata del 21 gennaio 2004, infatti, il Ministro ha fornito risposta all'on. Mascia, la quale chiedeva che fosse consentito un maggiore e più snello accesso ai CPT ai consiglieri regionali, ai giornalisti e agli esponenti delle associazioni di volontariato. Il Ministro ha al riguardo risposto negativamente, distinguendo la posizione dei menzionati soggetti da quella dei parlamentari, che invece possono accedere ai centri *in relazione alle funzioni costituzionali svolte*.

In secondo luogo, concetti assolutamente analoghi – ivi compreso il riferimento *alle funzioni costituzionali svolte* – sono stati ribaditi nella risposta dello stesso Ministro Giovanardi nella seduta dell'Assemblea del 16 giugno 2004, in risposta all'interrogazione n. 3/03472 dei deputati Russo Spina e Mascia; nella risposta scritta del sottosegretario D'Alì all'interrogazione n. 4/09823 del deputato Titti De Simone; e del sottosegretario D'Alia nella risposta scritta all'interrogazione n. 4/14705 dell'on. Giordano del 26 maggio 2005.

Il Ministro dell'interno, on. Pisanu, in occasione della risposta all'interpellanza urgente n. 1687, nella seduta dell'Assemblea del 10 novembre 2005, ha invece affermato che *la disposizione del Ministro è sempre e comunque: accesso libero ai parlamentari, esclusi i casi in cui ci sia il rischio fisico per le persone*. Tale frase appare far pensare alla necessità di un'autorizzazione ministeriale per l'ingresso dei parlamentari nei CPT.

In via di provvisoria conclusione, si può però sostenere che – sotto il profilo delle esigenze di controllo e di verifica parlamentare – le analogie tra le carceri e le strutture militari, da un lato, e i CPT dall'altro superino le differenze.

3. Nesso tra le facoltà di accesso ai luoghi interclusi e le prerogative parla-

mentari. Proprio le osservazioni riportate del Ministro dei rapporti con il Parlamento e del sottosegretario D'Alia (non invece quelle del Ministro Pisanu) introducono il secondo tema del presente approfondimento: la possibilità di ricondurre gli istituti di visita previsti dall'ordinamento alle prerogative parlamentari, ciò di cui *prima facie* potrebbe essere consentito dubitare.

Le prerogative parlamentari sono infatti l'insieme degli istituti previsti dalla Costituzione volti a garantire al massimo grado la separazione dei poteri, la libertà e l'indipendenza del Parlamento e dell'esercizio del mandato dei suoi componenti, introducendo talora delle deroghe al diritto comune. Si pensi, per esempio, alla convalida delle elezioni riservata a ciascuna Camera per i propri membri; al divieto di mandato imperativo; all'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni; al segreto funzionale delle commissioni parlamentari d'inchiesta opponibile anche alla magistratura; eccetera.

Sicché – quantunque in dottrina si discorra a loro riguardo di *'prerogative minori'* – gli istituti di visita qui illustrati non sono vere e proprie prerogative parlamentari. Non solo infatti essi non sono previsti da disposizioni costituzionali, ma non hanno tutti i caratteri delle prerogative, vale a dire la pienezza, la tendenziale esclusiva (v. le sentenze della Corte costituzionale 106 e 306 del 2002 e 29 del 2003) e l'irrinunciabilità.

Quanto, per esempio, alle visite in carcere, si può osservare – da un lato – che verosimilmente i parlamentari sono stati inclusi nell'elenco di personalità di cui all'articolo 67 o. p. proprio per il peculiare ruolo che essi svolgono; che vi è una circolare ministeriale (la n. 2498/4951 del 13 febbraio 1978, a firma del ministro Bonifacio) secondo cui *le facoltà esercitabili* dai parlamentari in visita agli stabilimenti *non derivano direttamente* dall'articolo 67 o. p. «bensì dalla natura delle funzioni di cui le persone stesse sono investite»; e che quindi può ben dirsi che la visita alle carceri sia una proiezione del

principio della pienezza e della libertà del mandato parlamentare. D'altro lato, però si è già osservato che la visita alle carceri non è una facoltà esclusiva dei parlamentari né questi possono sottrarsi ai controlli sulla persona all'atto dell'ingresso negli stabilimenti.

Quanto poi alle visite agli stabilimenti militari, già la circostanza che – sebbene non occorra di regola un'autorizzazione ma – necessiti un preavviso al Ministro rende evidente che non si tratta di un istituto di pieno e indipendente esercizio del mandato, ciò che durante i lavori preparatori è stato anche reso oggetto di vivaci critiche (v. le dichiarazioni dell'on. Rizzi, nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 9 giugno 1998). Durante i medesimi lavori preparatori, è stata nondimeno più volte affermata l'appartenenza di questo istituto alle prerogative parlamentari. V. al proposito gli interventi del sottosegretario Brutti nella seduta della Commissione affari costituzionali del Senato del 29 aprile 1997, secondo cui la facoltà di visitare gli stabilimenti militari *è insita nella stessa funzione elettiva*; dell'on. Gazzilli, relatore del parere sul provvedimento all'esame delle Commissioni I e IV della Camera dei deputati, che nella seduta della Commissione giustizia del 12 maggio 1998 ha sostenuto che con l'introduzione della facoltà in esame *venivano ampliate le prerogative parlamentari*; dell'on. Nardini, che nella citata seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 9 giugno 1998 ha sostenuto l'esistenza di un *naturale diritto dei rappresentanti eletti dai cittadini di conoscere dall'interno la realtà militare*; e dell'on. Paissan che – nella medesima seduta – ha sostenuto che *diventa fondamentale che un rappresentante del popolo possa controllare, verificare in modo costruttivo cosa c'è in tali strutture e come ci si vive: ciò nell'interesse dei valori costituzionali, democratici, umani, ma anche nell'interesse delle stesse Forze armate*.

Nonostante queste ultime osservazioni, si può concludere che – non essendo vere e proprie prerogative parlamentari – gli

istituti di visita non trovano una formale sede applicativa nelle procedure parlamentari di cui la Giunta per le autorizzazioni sia partecipe, né una loro violazione appare giustiziabile in sede di conflitto d'attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale.

Ciò non toglie che essi possano considerarsi una proiezione legislativa dei principi della libertà e dell'indipendenza del mandato parlamentare — come sostiene l'on. Falanga — e che pertanto sarebbe illegittimo da parte degli organi di governo

intralciarne arbitrariamente l'esercizio. Tale eventuale illegittimità potrebbe essere oggetto di valutazione - in forme che non spetta oggi alla Giunta fissare - da parte della Camera e del suo Presidente, ove di volta in volta segnalata dagli interessati. E ciò potrebbe valere anche per le viste ai CPT, in linea peraltro con quanto sostenuto dallo stesso Governo in varie occasioni in ordine all'equiparazione di questi alle carceri.

On. Giuseppe FANFANI