

SENATO DELLA REPUBBLICA
AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 13 OTTOBRE 2010
231^a Seduta (2^a pomeridiana)

Presidenza del Presidente
VIZZINI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta inizia alle ore 15.

(omissis)

IN SEDE REFERENTE

(2180) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - GASPARRI ed altri. - Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 7 ottobre.

Riprende la trattazione degli emendamenti, pubblicati in allegato ai resoconti delle sedute precedenti.

Il PRESIDENTE propone che la senatrice Adamo, che non era potuta intervenire nella seduta precedente, possa prendere la parola per illustrare l'emendamento 1.100/24, nonostante sia stata dichiarata conclusa quella fase dell'esame.

La Commissione consente.

La senatrice ADAMO (PD) si sofferma sull'emendamento 1.100/24 e sugli altri presentati da senatori del suo Gruppo, diretti a prevedere il ricorso alla Corte costituzionale da parte di una minoranza dei componenti di una delle Camere quando la deliberazione parlamentare sia approvata senza un *quorum* qualificato. In proposito, ricorda che la Costituzione, concepita in un quadro che presupponeva l'elezione dei parlamentari con metodo proporzionale, non è stata adeguata dopo l'introduzione del sistema maggioritario, che rende insufficienti i *quorum* riguardanti quelle decisioni che secondo i costituenti avrebbero dovuto essere adottate con un consenso più ampio della maggioranza di Governo. È opportuno, allora, che in relazione a una deliberazione così rilevante, com'è la sospensione del processo penale per le alte cariche dello Stato, si preveda che una minoranza possa adire la Corte per un vaglio di legittimità.

Il senatore BOSCIETTO (PdL) ritira l'emendamento 1.100/19: infatti, la facoltà dell'interessato di esercitare una rinuncia irrevocabile dopo che la Camera di appartenenza abbia deliberato la sospensione del processo penale risulterebbe incongrua sotto il profilo costituzionale, considerato che la tutela di cui si tratta riguarda il *munus* e non l'interesse della persona che temporaneamente riveste quella carica. Inoltre, gli emendamenti del relatore 1.100 e 2.100 correttamente rimettono all'iniziativa dell'interessato l'attivazione del procedimento parlamentare sulla possibile sospensione del processo.

La senatrice DELLA MONICA (PD) ritira l'emendamento 1.100/20, sulla base di considerazioni analoghe a quelle espresse dal senatore Boschetto.

Il presidente VIZZINI (PdL), relatore, si pronuncia in senso contrario su tutti i subemendamenti riferiti ai suoi emendamenti, ad eccezione del 2.100/3, su cui esprime parere favorevole.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI esprime parere favorevole sui nuovi emendamenti presentati dal relatore (01.100, 1.100, 2.100 e 2.0.100) e contrario su tutti i subemendamenti, ad eccezione del 2.100/3, su cui si esprime favorevolmente con riserva di proporre una riformulazione prima della votazione.

Si procede alle votazioni.

Il senatore PARDI (*IdV*) preannuncia un voto favorevole sull'emendamento 01.100/1. A suo avviso, è necessario escludere la sospensione del processo penale quando si tratti di reati particolarmente gravi, in particolare quelli contro lo Stato e la pubblica amministrazione. In tali casi, infatti, sarebbe irragionevole pensare che la serenità della carica rivestita rimanga impregiudicata, vista la natura della violazione imputata. Ricorda che con il disegno di legge cosiddetto "anticorruzione" (atto Senato n. 2156), si considerano particolarmente gravi i comportamenti corruttivi e concussivi, reati per i quali, a suo avviso, sarebbe irragionevole ammettere la sospensione del processo penale per le alte cariche dello Stato.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*), dopo aver dichiarato di sottoscrivere l'emendamento in votazione, preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo. Sarebbe aberrante l'ipotesi in cui lo Stato, che ha subito il danno, si costituisse in giudizio attraverso la Presidenza del Consiglio in un processo, a carico del Presidente del Consiglio, che potrebbe essere sospeso per decisione della maggioranza. Analogamente, sarebbe irragionevole la sospensione del processo penale nei confronti del Presidente della Repubblica, il quale, insieme alla Corte costituzionale è il custode della Costituzione e dunque della legalità.

La senatrice ADAMO (*PD*), intervenendo in dissenso dal suo Gruppo, preannuncia un voto di astensione. Pur condividendo le osservazioni svolte dai senatori che l'hanno preceduta, giudica insufficiente l'emendamento 01.100/1, che non esclude la sospensione del processo penale quando si tratti, ad esempio, di reati commessi contro il patrimonio mediante frode, delitti spesso commessi in funzione di altri reati gravissimi, come l'associazione mafiosa.

Anche il senatore SANNA (*PD*) interviene in dissenso dal Gruppo e preannuncia un voto di astensione. A suo avviso, dovrebbero essere esclusi dalla protezione anche reati di cui ai titoli successivi al Titolo III del Libro secondo del codice penale.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, l'emendamento 01.100/1 è posto in votazione e risulta respinto.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo sull'emendamento 01.100/12, diretto a escludere la possibilità di sospensione del processo penale nei confronti del Presidente della Repubblica. Infatti, come è noto, per effetto dell'articolo 90 della Costituzione il Capo dello Stato gode di una generale irresponsabilità per gli atti compiuti nell'esercizio della funzione. Inoltre, sarebbe irragionevole prevedere la sospensione del processo penale nei confronti del Presidente del Consiglio, in relazione a reati commessi antecedentemente all'assunzione della carica e non legati alla sua funzione, compreso il caso in cui egli sia stato rinviato a giudizio ovvero si trovi in uno stato di riduzione della libertà personale per ragioni cautelari o in una condizione di interdizione, mentre per effetto dell'articolo 96 della Costituzione, previa autorizzazione delle Camere, potrebbe essere sottoposto alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni.

Confida nella volontà della maggioranza di riconsiderare la disposizione in esame, che si pone in contrasto con il principio di uguaglianza.

Il senatore PARDI (*IdV*) dichiara di sottoscrivere l'emendamento 01.100/12, preannunciando che voterà a favore e condividendo le argomentazioni esposte dalla senatrice Della Monica. A suo giudizio, l'inclusione del Presidente della Repubblica tra le alte cariche per cui è possibile la sospensione del processo è diretta a dissimulare lo scopo della norma, quello di tutelare l'interesse concreto e attuale del Presidente del Consiglio, analogamente ad altre disposizioni approvate dalla maggioranza, ad esempio l'abrogazione del reato di falso in bilancio, che - secondo quanto testimoniato anche dal dottor Davigo nell'audizione svolta ieri dinanzi agli Uffici di Presidenza riuniti

delle Commissioni affari costituzionali e giustizia - può determinare l'impossibilità di perseguire il reato di corruzione.

In secondo luogo, il coinvolgimento della figura del Presidente della Repubblica è riconducibile anche al tentativo di predisporre un rimedio preventivo, nell'ipotesi - che egli spera sia scongiurata - in cui l'onorevole Berlusconi dovesse ricoprire quella carica in futuro.

L'emendamento 01.100/12 è posto in votazione limitatamente alla prima parte, fino alla parola "non", ed è respinto, mentre la parte restante è dichiarata inammissibile perché priva di reale portata modificativa.

Ne risulta precluso l'emendamento 01.100/13.

Il senatore PARDI (*IdV*) preannuncia un voto favorevole sull'emendamento 01.100/2. A suo avviso, i nuovi emendamenti del relatore non rispondono alle censure della Corte costituzionale in occasione del giudizio sul tentativo, esperito nella XIV legislatura, di prevedere per via legislativa ordinaria la sospensione del processo penale per alcune cariche dello Stato. In particolare, la norma in esame entrerebbe in conflitto con l'articolo 111 della Costituzione, poiché non prevede l'esclusione dei casi di arresto in flagranza di reato o di custodia cautelare in carcere o di dichiarazione di interdizione per le alte cariche dello Stato: i rispettivi titolari, dunque, potrebbero legittimamente continuare a esercitare la funzione, anche se colpite da quei provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Ne discenderebbe una lacerazione che metterebbe in discussione la forma di Governo e perfino la forma di Stato.

La senatrice INCOSTANTE (*PD*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo sull'emendamento 01.100/2, precisando che non vi è una opposizione pregiudiziale alla individuazione di una sfera di immunità per le alte cariche dello Stato. Tuttavia, il disegno di legge in esame incide profondamente sul principio di uguaglianza, ignorando l'esigenza di assicurare un equilibrio con altri interessi costituzionalmente protetti. A suo avviso, non sarebbe accettabile, da parte dell'opinione pubblica, una soluzione normativa contraddittoria fino al punto di ammettere la sospensione del processo penale e la permanenza nella carica anche quando l'interessato sia perseguito per reati che prevedono l'arresto in flagranza o la custodia cautelare in carcere.

In dissenso dal Gruppo interviene per dichiarare un voto di astensione il senatore CECCANTI (*PD*). Egli ritiene che l'emendamento sia insufficiente in quanto non esclude la sospensione del processo penale quando l'interessato sia perseguito per altri reati, ad esempio quello di cui all'articolo 609-*quinquies* del codice penale (corruzione di minorenni).

L'emendamento 01.100/2, posto in votazione, è respinto.

Il senatore PARDI (*IdV*) preannuncia un voto favorevole sull'emendamento 01.100/3, che esclude la sospensione del processo per i fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione. L'irragionevolezza della proposta del relatore, a suo avviso, risiede nella commistione fra ipotesi di reati funzionali e non, di quelli commessi prima e dopo l'assunzione della carica, dei processi iniziati e di quelli futuri. La facoltà per le Camere di sospendere il processo penale senza tenere conto di alcun criterio, insieme alla reiterabilità della sospensione nel caso di nuova assunzione della carica, determinerebbe un regime di irragionevole discrezionalità e di temporaneità solo formale della sospensione stessa. La circostanza che si fanno salve le disposizioni di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione che riguardano i cosiddetti "reati funzionali", implica un privilegio irragionevole per gli atti compiuti senza un collegamento con la funzione pubblica.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) sottoscrive l'emendamento 01.100/3.

La senatrice INCOSTANTE (*PD*) sottoscrive l'emendamento 01.100/3 e preannuncia un voto favorevole del suo Gruppo. A suo avviso, la violazione del principio di uguaglianza non sarebbe giustificata, specie quando si tratta di reati commessi antecedentemente all'assunzione della carica, cioè in un tempo in relazione al quale non è concepibile una disparità di trattamento rispetto agli altri cittadini.

L'emendamento 01.100/3, limitatamente alla prima parte, è posto in votazione ed è respinto. La seconda parte dell'emendamento è preclusa. Anche l'emendamento 01.100/14 risulta precluso.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MARTEDÌ 19 OTTOBRE 2010

233^a Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta inizia alle ore 14,30.

(omissis)

(2180) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - GASPARRI ed altri. - Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 13 ottobre.

Il PRESIDENTE informa la Commissione che il senatore Serra ha sottoscritto tutti gli emendamenti presentati dal senatore D'Alia.

La Commissione prende atto.

Riprende la trattazione degli emendamenti, pubblicati in allegato ai resoconti delle sedute precedenti.

Il senatore PARDI (*IdV*) preannuncia il voto favorevole sull'emendamento 01.100/4, che esclude la sospensione del processo quando si proceda per delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza: osserva, in particolare, che nei casi in cui l'interessato si trova in condizione di limitazione della libertà personale, la sospensione del processo determinerebbe una violazione delle disposizioni costituzionali sul giusto processo, di cui all'articolo 111 della Costituzione. Inoltre, l'emendamento in questione non ammette la sospensione del processo nei casi, previsti dall'articolo 407 del codice di procedura penale, di durata prolungata delle indagini preliminari, e per i reati indicati all'articolo 51 del codice di procedura penale.

Il senatore D'AMBROSIO (*PD*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo. Egli trova inconcepibile che possa introdursi nella Costituzione una disposizione in base alla quale può essere eletto Presidente della Repubblica, cioè primo rappresentante della Nazione, custode della Carta costituzionale e della legalità, una persona sottoposta a processo penale ed eventualmente condannata in primo e in secondo grado per reati di particolare gravità. La sospensione del processo non assicura che, quale Capo dello Stato, sia eletto uno dei cittadini più degni e implica una generale sfiducia nei confronti della magistratura, la cui indipendenza è sancita dalla stessa Carta costituzionale.

Inoltre, non essendovi procedimenti in corso nei confronti del Presidente della Repubblica, è evidente che la norma sarebbe disposta unicamente per la protezione dell'attuale Presidente del Consiglio dei ministri, anche per l'ipotesi in cui possa assumere in futuro l'altra carica.

Il senatore MALAN (*PdL*) osserva che attualmente non vi sono norme che escludono la possibilità di elezione a Capo dello Stato di una persona nei confronti della quale è in corso un giudizio.

L'emendamento 01.100/4 è posto in votazione e, dopo prova e controprova, risulta respinto. Successivamente, è respinto anche l'emendamento 01.100/5.

Il PRESIDENTE avverte che l'emendamento 01.100/6 sarà votato per parti. Si procederà, anzitutto, alla votazione del comma 1-*bis*, fino alle parole "della giustizia" e quindi, eventualmente, la parte residua dello stesso comma, nonché separatamente, il comma 1-*ter*.

Il senatore PARDI (*IdV*) preannuncia il voto favorevole sulla prima parte dell'emendamento. A suo avviso, la serenità nello svolgimento dei compiti propri della carica non è assicurata, se il processo è sospeso, quando si tratta di reati come la corruzione, la concussione, la corruzione in atti giudiziari e dei delitti contro l'amministrazione della giustizia. Inoltre, l'esercizio delle funzioni potrebbe essere turbato anche più gravemente qualora la sospensione del processo fosse reiterata.

Il senatore SANNA (*PD*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo. È indispensabile escludere la possibilità di sospensione quando si perseguano i delitti contro l'amministrazione della giustizia, in quanto sia il Presidente della Repubblica sia il Presidente del Consiglio partecipano alla nomina del Ministro della giustizia, il quale, a sua volta, può attivare l'azione disciplinare nei confronti della magistratura. Ne deriverebbe un conflitto istituzionale particolarmente grave.

La prima parte dell'emendamento 01.100/6, limitatamente al comma 1-*bis*, fino alle parole "della giustizia", è posta in votazione ed è respinta. Ne risultano preclusi sia la parte residua dello stesso comma 1-*bis*, sia l'emendamento 01.100/7.

Il senatore PARDI (*IdV*) dichiara che voterà a favore della seconda parte dell'emendamento (comma 1-*ter*), diretta a escludere la sospensione del processo nell'ipotesi in cui sia coimputato un dipendente della pubblica amministrazione e non si possa procedere alla separazione, ai sensi dell'articolo 18 del codice di procedura penale.

La seconda parte dell'emendamento 01.100/6 (comma 1-*ter*) è posta in votazione ed è respinta.

Il PRESIDENTE avverte che l'emendamento 01.100/8 sarà votato per parti separate. Si procederà anzitutto alla votazione della prima parte fino alle parole "non opera".

Il senatore PARDI (*IdV*) preannuncia un voto favorevole, ribadendo la necessità di prevedere la non operatività della sospensione quando si proceda per reati particolarmente gravi.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) preannuncia a nome del suo Gruppo un voto di astensione. L'emendamento a suo giudizio è riduttivo rispetto alla necessità generale di escludere la sospensione del processo quando si perseguano reati gravi contro lo Stato. Esprime la preoccupazione che possa essere inserita nel tessuto costituzionale una dichiarazione in senso positivo che ammette l'assunzione di cariche tanto importanti, in rappresentanza dei cittadini, del Paese, della Costituzione e della legalità, da parte di persone indagate o anche condannate per simili reati. Nella storia della Repubblica non è mai stato necessario predisporre una tutela esplicita per il Presidente della Repubblica e per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Il senatore SANNA (*PD*) preannuncia che voterà in senso contrario, dissentendo dal proprio Gruppo. Nota che nella redazione di una disposizione di rango costituzionale è necessario mantenere un particolare rigore: a suo avviso, è inopportuno introdurre norme di dettaglio, che non si addicono al tenore del dettato costituzionale.

La prima parte dell'emendamento 01.100/8, fino alle parole "non opera", è posta in votazione ed è respinta. La seconda parte dell'emendamento è preclusa, così come l'emendamento 01.100/11.

Il senatore PARDI (*IdV*) preannuncia un voto favorevole sull'emendamento 01.100/10, che limita l'ipotesi di sospensione ai processi per delitti colposi. La serenità nello svolgimento della carica, a suo giudizio, non sarebbe assicurata se su iniziativa dell'indagato venisse sospeso un processo nei suoi confronti per reati commessi con piena coscienza e volontà circa le conseguenze della propria condotta.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*), pur esprimendo perplessità per il caso limite di delitti commessi con colpa cosciente, preannuncia che il suo Gruppo voterà a favore dell'emendamento.

Il senatore SANNA (*PD*), in dissenso dal Gruppo, dichiara che si asterrà. Rileva ancora una volta la mancata osservanza dell'accuratezza nella formulazione di una disposizione costituzionale. L'emendamento proposto dal gruppo Italia dei Valori dovrebbe essere ritirato in quanto introduce un riferimento non confacente al dettato costituzionale. In alternativa, il relatore dovrebbe considerare la possibilità di riformulare l'emendamento 01.100, in modo da recepire le limitazioni suggerite nei subemendamenti.

L'emendamento 01.100/10, posto in votazione, è respinto.

Si passa alla votazione dell'emendamento 01.100 del relatore, riprodotto in allegato.

Il senatore CECCANTI (*PD*) preannuncia un voto contrario. A suo avviso, non vi sono ragioni per regolare la possibilità di sospensione del processo al Capo dello Stato, nei cui confronti la giurisprudenza ha più volte riconosciuto la sussistenza di una generale condizione di irresponsabilità, ai sensi dell'articolo 90 della Costituzione. Inoltre, la sospensione del processo potrebbe determinare un grave conflitto istituzionale con la magistratura.

Infine, la deliberazione parlamentare configura un improprio rapporto fiduciario tra la maggioranza parlamentare *pro tempore* e il Capo dello Stato: il collegio, tra l'altro, sarebbe composto in maniera diversa da quello che procede all'elezione del Presidente della Repubblica, così come asimmetrica è la durata dell'uno e dell'altro organo.

Il presidente VIZZINI (*PdL*), relatore, nota che anche per la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 90 della Costituzione, il collegio è diverso da quello elettorale.

Il senatore PARDI (*IdV*) espone le ragioni del voto contrario del suo Gruppo all'emendamento 01.100: esso esprime la rinuncia della maggioranza a indicare criteri che assicurino i caratteri della generalità e dell'astrattezza e, insieme, l'intenzione di risolvere una questione particolare e concreta. Il coinvolgimento della figura del Capo dello Stato è emblematico del disagio che la maggioranza avverte nel formulare una norma siffatta e serve a dissimulare la finalità reale. Inoltre, con scelta strategica, l'estensione della protezione al Capo dello Stato pone le premesse per una rinnovata impunità, qualora si verifichi l'ipotesi che l'attuale Presidente del Consiglio in futuro sia eletto alla più alta carica dello Stato.

Dopo aver sottolineato la gravità dei reati per cui è perseguito il Presidente del Consiglio, osserva che in altri ordinamenti autorevoli esponenti politici sono usciti di scena di fronte all'accusa di illiceità molto più lievi.

Il senatore SANNA (*PD*) propone che l'emendamento 01.100 sia votato per parti separate, tenendo distinta la carica del Presidente del Consiglio dei ministri da quella del Presidente della Repubblica.

Il PRESIDENTE obietta che l'esclusione del riferimento al Presidente della Repubblica è stata oggetto di subemendamenti già respinti. Pertanto, non può accogliere la richiesta del senatore Sanna.

L'emendamento 01.100 è posto in votazione e risulta approvato.

Gli emendamenti 1.100/40 e 1.100/41 sono preclusi.

La senatrice DELLA MONICA (PD) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo sull'emendamento 1.1, soppressivo dell'articolo 1. Ricorda che nella Costituzione non si esclude esplicitamente l'elezione di una persona sottoposta a processo penale o condannata, ma una regola in tal senso non è mai stata necessaria. Con assoluta mancanza di pudore, la maggioranza intende invece inserire nell'ordinamento costituzionale una disposizione così grave.

Dopo aver evidenziato gli elementi di irragionevolezza della disposizione e quindi la violazione del principio di uguaglianza, sottolinea che la sospensione del processo può configurare anche una violazione del principio del giusto processo. Inoltre, la proposta non assicura il dovuto bilanciamento degli interessi protetti dalla Costituzione e non soddisfa le censure espresse dal Giudice delle leggi sui tentativi già esperiti con legge ordinaria.

Il senatore PARDI (IdV) dichiara il voto favorevole sull'emendamento 1.2, anch'esso soppressivo dell'articolo. Ricorda che gli articoli 90 e 96 della Costituzione finora sono stati ritenuti idonei a garantire il sereno svolgimento dell'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri e di Presidente della Repubblica. La proposta di derogare a quel sistema, dunque, è strettamente legata alla contingente necessità del Presidente del Consiglio di una protezione da azioni giudiziarie nel presupposto, creato artificiosamente attraverso i mezzi di informazione da lui stesso controllati, che vi sarebbe una persecuzione nei suoi confronti. In altri Paesi, sarebbe stato sufficiente il sospetto di avere perseguito interessi privati a danno del bene pubblico per indurre al ritiro dalla scena politica. La responsabilità dell'attuale situazione, d'altra parte, è riconducibile anche alle forze politiche del centrosinistra, che non risolvendo la questione del conflitto di interessi hanno consentito l'ascesa al potere di una persona che non ne aveva titolo. Egli ritiene, infatti, che le consultazioni elettorali più recenti non si siano svolte in regime di piena libertà, considerata la concentrazione di mezzi di comunicazione e di strumenti extraistituzionali nelle mani dell'attuale Presidente del Consiglio.

Gli emendamenti identici 1.1 e 1.2, posti congiuntamente in votazione, sono respinti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.

EMENDAMENTO AL DISEGNO DI LEGGE N. 2180

Art. 1

01.100

VIZZINI, *relatore*

Premettere il seguente articolo:

«Art. 01.

1. Al di fuori dei casi previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi nei confronti del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio dei ministri, anche relativi a fatti antecedenti l'assunzione della carica, possono essere sospesi con deliberazione parlamentare secondo le disposizioni della presente legge costituzionale.»