

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE1^a (Affari Costituzionali)2^a (Giustizia)

MARTEDÌ 15 LUGLIO 2008

14^a Seduta (antimeridiana)Presidenza del Presidente della 2^a Commissione

BERSELLI

*Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Caliendo.**La seduta inizia alle ore 9,35.*

IN SEDE REFERENTE

(903) Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato approvato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Il senatore **VIZZINI** (Pdl), relatore per la 1^a Commissione, ricorda che la questione dei rapporti tra le condizioni di esercizio dei poteri pubblici più eminenti e il controllo di legalità è da tempo motivo di dibattito: la ricerca di una soluzione normativa equilibrata è preoccupazione diffusa tra gli attori politici e corrisponde a un'esigenza di certezza e stabilità. La sfera di immunità a garanzia dei titolari di cariche politiche rappresenta uno degli aspetti più significativi e al contempo più problematici del costituzionalismo liberaldemocratico. Essa, da una parte, concorre al mantenimento di quel complesso sistema di equilibri tra diversi poteri che caratterizza lo Stato costituzionale di democrazia pluralista: si tratta, infatti, di uno degli strumenti escogitati per garantire la complessiva autonomia degli organi costituzionali, che contribuisce a comporre la trama di quel complesso di *checks and balances* che connota in profondità l'esperienza politico-costituzionale europea e nordamericana. Dall'altra parte, essa costituisce anche una limitazione del principio di legalità e del collegato principio di eguaglianza – con il postulato dell'eguale sottoposizione di tutti i cittadini alla legge – che pure rappresenta un altro dei fondamenti costitutivi dello Stato costituzionale di democrazia pluralista, in cui esistono una molteplicità di gruppi, di interessi, di ideologie in conflitto tra loro.

Osserva che la sfida centrale del costituzionalismo del Novecento è stata, in questo contesto, quella di assicurare la coesistenza pacifica di più gruppi politici e sociali. Da questa esigenza sono nati sia un'architettura istituzionale complessa e articolata, in cui il pluralismo degli organi costituzionali è la proiezione e la tutela del pluralismo politico e sociale, sia quegli strumenti di garanzia – primo fra tutti la rigidità della Costituzione – finalizzati ad assicurare la permanenza del pluralismo e la reciproca autonomia degli organi costituzionali. All'interno di questo complesso quadro politico-costituzionale, cessa l'antica equazione legalità-legittimità e la legittimazione del sistema complessivo riposa sulla compresenza e sull'equilibrio di legittimazione democratica degli organi elettivi – non solo i Parlamenti ma anche i Governi nell'era della "democrazia immediata" – che devono essere posti nelle condizioni di attuare l'indirizzo politico sulla cui base hanno avuto il consenso elettorale.

Sottolinea che, come è stato giustamente osservato, oggi lo Stato di diritto vede due circuiti di decisione e di legittimazione, ciascuno dei quali è insostituibile: da un lato, quello della politica, che trova la sua radice in elezioni libere e competitive e che postula l'autonomia degli organi politici investiti dal consenso elettorale e titolari del potere di indirizzo politico; dall'altro il circuito del

diritto, che vede la legge staccarsi dal suo autore (il Parlamento) ed essere applicata attraverso l'interpretazione di giudici indipendenti. Come comporre armonicamente le esigenze suddette, come assicurare che la tensione tra politica e magistratura non diventi eccessiva è un problema che deve essere affrontato. Più precisamente, in una democrazia pluralista ben funzionante, questo problema va risolto senza ignorare nessuno dei termini del problema e degli interessi costituzionali coinvolti e in rapporto alle concrete circostanze storico-politiche.

Nota che, d'altra parte, la democrazia pluralista e lo Stato costituzionale vivono del bilanciamento di diversi e confliggenti interessi. Se, in ossequio al principio della sovranità popolare, deve essere assicurata l'autonomia degli organi legittimati dal voto, nondimeno, proprio a garanzia del pluralismo, occorre porre dei limiti al potere della maggioranza. Nello stesso tempo, l'espansione del ruolo del giudiziario, la sua indipendenza e la sua forza, impongono la ricerca di limiti al potere della magistratura, al fine di evitare che il regolare svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali politici possa essere bloccato da strumentali iniziative giudiziarie.

Osserva, quindi, che le immunità dei titolari di cariche politiche vanno inserite nel quadro ora tratteggiato: esse non sono privilegi attribuiti alla persona fisica titolare dell'organo, ma vanno ricondotti nell'ambito delle "garanzie costituzionali". Come osserva la dottrina, "l'abuso che talvolta si è fatto di tali istituti non può avere come conseguenza quella di un loro azzeramento, pena il venir meno del già citato sistema di *checks and balances* che rappresenta il fondamento stesso di un ordinamento costituzionale liberaldemocratico: ribadire la legittimità delle immunità costituzionali può essere invece il punto di partenza per una loro rilettura conforme con i dettati del costituzionalismo, che non ammette certo indiscriminate forme di impunità, ma discipline ragionate di sfere di sottrazione alla giurisdizione ordinaria al fine di garantire il doveroso esercizio di funzioni costituzionalmente previste".

Rileva che ragioni polemiche e legittimi dissensi politici rendono la materia particolarmente controversa. A maggior ragione s'impone dunque un tentativo accorto e misurato di risolvere la questione senza traumi istituzionali, verso un risultato che tragga origine da un confronto dialettico anche se non necessariamente condiviso.

Rammenta che la storia della democrazia repubblicana in Italia è stata segnata, in un momento assai critico, anche dalla cesura tra il sistema di gaurentigie degli eletti in Parlamento vigente fino al 1993 e il nuovo sistema, meno protettivo, adottato quell'anno con la revisione dell'articolo 68. Da allora non si è ancora affermato un nuovo equilibrio e gli sconfinamenti di potere sono stati a volte anche molto sensibili, in entrambi i sensi. In Italia, poi, esiste un contrasto tra l'obbligatorietà dell'azione penale e l'enorme quantità di notizie di reato che rischia di rimettere alla discrezionalità di ciascun pubblico ministero la scelta se e contro chi intraprendere l'azione penale. Il che può accentuare il rischio o quanto meno il sospetto di iniziative avventate o che possono intralciare il regolare svolgimento delle funzioni costituzionali. A suo avviso, così come non si dovrebbe accettare alcun intervento costrittivo verso l'esercizio della giurisdizione, se non nel canone del limite costituzionalmente fondato e legittimamente posto, allo stesso modo è bene tutelare almeno le figure più rappresentative del potere politico istituzionale da incursioni, sempre possibili, della funzione giurisdizionale. Una regola che possa arginare tali possibili sconfinamenti è conosciuta, in forme diverse, in molti ordinamenti democratici: anche nel sistema italiano, come è noto, vi sono presídi costituzionali che regolano in modo specifico casi di responsabilità cosiddetta funzionale, come quelli degli articoli 90 e 96 della Costituzione, riferiti rispettivamente al Presidente della Repubblica e ai membri del Governo. In altri Paesi, come la Francia, vi è un'immunità estesa alla responsabilità penale di diritto comune per il Presidente della Repubblica, con una previsione di improcedibilità generale nel corso del mandato, laddove il Presidente, in quell'ordinamento costituzionale, presiede anche il Consiglio dei ministri. Così come, in altri Paesi, ad esempio la Repubblica federale di Germania, i parlamentari hanno la garanzia dell'autorizzazione a procedere verso ogni procedimento penale, e tale gaurentigia si applica anche al Cancelliere in quanto parlamentare. In Spagna, ancora, per il Primo Ministro che sia anche parlamentare è prevista l'autorizzazione a procedere, senza la quale il processo è sospeso.

Ricorda che in Italia vi è stata un'evoluzione normativa, che ha toccato dapprima l'articolo 96 e quindi l'articolo 68, corrispondente a una sensibilità crescente verso la progressiva assimilazione, ma con alcune eccezioni rilevanti, alla giurisdizione comune. Tale processo è stato però accompagnato da spinte contraddittorie e da evidenti e ripetute pratiche abusive, a volte tali da poter compromettere seriamente l'esercizio legittimo e sereno di prerogative e doveri costituzionali. Perciò oggi si ripropone, in forma aggiornata e rimeditata, una soluzione normativa alla complessa questione, che tenga conto del precedente intervento legislativo colpito nel 2004 dal giudice delle leggi. La Corte costituzionale, peraltro, in quell'occasione, rilevò un'esigenza di tutelare il sereno svolgimento delle funzioni che fanno capo alle più alte cariche dello Stato. Nel necessario bilanciamento con altri principi fondamentali, la stessa Corte riconobbe al legislatore la

possibilità di regolare tale istanza, con legge ordinaria, senza istituire nuove forme di immunità ma agendo nel procedimento penale mediante la misura della sospensione.

Sottolinea che ciò che alla Corte costituzionale era apparso irragionevole nella disciplina recata dalla legge n. 140 del 2003, è stato ora eliminato, attraverso una regolamentazione particolarmente attenta a realizzare un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi in giuoco. Il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati non interferisce con un livello normativo superiore, quello costituzionale. Tutelando valori e interessi assai rilevanti per il bene comune, come la continuità e la serenità nell'esercizio di quelle eminenti funzioni pubbliche, esso introduce, in equilibrio con altri interessi rilevanti, un regime differenziato e specifico, riconosciuto e assistito da garanzie di contrappeso per gli altri interessi coinvolti. In questo modo si aderisce pienamente all'imperativo funzionale dello Stato costituzionale di democrazia pluralista che non crea gerarchie assolute di valori, ma richiede la paziente ricerca di un punto di equilibrio tra principi diversi e in origine confliggenti.

Avendo commentato i profili di carattere generale che sorreggono l'impianto del disegno di legge, individuandone la *ratio* ispiratrice, rileva quindi che sono di competenza della 1^a Commissione il comma 1 e il comma 5 dell'articolo unico. Soffermandosi su tali disposizioni, osserva che fuori dal campo dei reati funzionali il disegno di legge si applica al Presidente della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei Ministri per i reati comuni, anche per fatti anteriori all'assunzione della carica. La sospensione opera nei confronti dei titolari di quelle due cariche nonché dei Presidenti delle Camere, essendo comune la fonte genetica d'investitura, la sovranità popolare, e comune la natura del potere, inerente in senso lato alla rappresentanza democratica e all'indirizzo politico. Come stabilisce il comma 5, essa trova un limite nella durata della legislatura o del periodo previsto per la carica ricoperta: si tiene conto, dunque, della duplice esigenza di garantire continuità e serenità all'esercizio della funzione, senza comprimere oltre misura l'esercizio effettivo della funzione giurisdizionale.

Il presidente **BERSELLI** (PdL), relatore per la 2^a Commissione, nel condividere le valutazioni del presidente Vizzini circa il fatto che le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 5 dell'articolo 1 della normativa in esame superino i rilievi della Corte Costituzionale in ordine alla legge n. 140 del 2004, osserva che la *ratio* del disegno di legge n. 903 risiede nei principi di continuità e di regolarità nell'esercizio delle più alte funzioni pubbliche, nel pieno rispetto del principio di eguaglianza, che consente di prevedere un regime differenziato, anche riguardo all'esercizio della giurisdizione, purchè risultino concretamente tutelati anche gli altri concorrenti valori costituzionali secondo le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2004.

Si sofferma poi sul comma 3, il quale consente al giudice, qualora ne ricorrano i presupposti, di acquisire, nel processo sospeso, le prove non rinviabili con esplicito riferimento alle ipotesi di incidente probatorio e di atti urgenti. Si tratta di una « valvola di sicurezza » che, escludendo la paralisi assoluta delle attività processuali, salvaguarda il diritto alla prova e impedisce che la sospensione operi in modo generale e indifferenziato sul processo in corso.

Dopo aver illustrato il comma 4 il quale prevede che, in caso di sospensione del processo, è sospeso anche il corso della prescrizione dei reati in esso contestati, secondo il meccanismo generale previsto dall'articolo 159 del codice penale, dà conto del contenuto del comma 6. Quest'ultima disposizione prevede la possibilità, per la parte civile, di trasferire l'azione in sede civile, in deroga all'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale. Tale deroga non soltanto è compatibile con i principi generali – posto che la rinuncia agli atti del giudizio, derivante dal trasferimento dell'azione civile nel processo penale, non preclude la riproposizione della domanda – ma è una scelta costituzionalmente obbligata, secondo quanto indicato dalla Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 24 del 2004, al fine di evitare che la posizione della parte subisca gli effetti della sospensione del processo penale. Per apprestare una piena tutela del diritto della parte civile viene, inoltre, previsto che, in caso di riproposizione della domanda in sede civile, la causa debba essere trattata con priorità, attraverso la riduzione del termine per comparire.

Con riferimento al comma 7 fa presente che esso contiene una disposizione transitoria, che estende la sospensione anche ai processi penali già in corso, in ogni fase, stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge.

Infine illustra il comma 8 il quale stabilisce che la legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Dalla legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato; si è omissso, pertanto, di predisporre la relazione tecnica.

Il senatore **CASSON** (PD) chiede di sapere se nelle sedute già convocate per questa settimana sarà esaminato il solo disegno di legge n. 903 o sarà anche possibile proseguire nella

trattazione dei disegni di legge congiunti in materia di sicurezza. Con riferimento poi al disegno di legge n. 903 chiede inoltre di chiarire se la sospensione trovi applicazione solo in relazione al processo penale o anche al procedimento, ricomprendendo pertanto la fase delle indagini preliminari.

Dopo che il sottosegretario CALIENDO ha precisato che l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al disegno di legge n. 903 è limitato alla sola fase processuale, come già chiarito nel corso del dibattito presso l'altro ramo del Parlamento, prende brevemente la parola la senatrice [ADAMO](#) (PD), invitando i Presidenti nella determinazione dei tempi di esame del provvedimento in titolo, a tenere conto anche delle attività svolte dai singoli senatori quali membri di altre Commissioni e Giunte.

Il presidente [BERSELLI](#) ribadisce che i tempi dell'esame in Commissione del disegno di legge in esame saranno stabiliti dagli Uffici di presidenza riuniti convocati per oggi, alle ore 14, tenendo conto delle determinazioni che saranno assunte dalla Conferenza dei Gruppi parlamentari circa la calendarizzazione del provvedimento in Assemblea.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10.

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE
1^a (Affari Costituzionali)
2^a (Giustizia)

MARTEDÌ 15 LUGLIO 2008
15^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione
BERSELLI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Caliendo.

La seduta inizia alle ore 14,35.

Omissis

IN SEDE REFERENTE

(903) Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana odierna.

E' quindi aperta la discussione generale.

Il senatore **LI GOTTI** (IdV) sottolinea in via preliminare come il presidente Vizzini, nel richiamare nella propria relazione i temi del bilanciamento degli interessi costituzionali, delle immunità e delle garanzie costituzionali vigenti abbia implicitamente ammesso il rango costituzionale della questione oggetto del disegno di legge in esame, e quindi la necessità di intervenire su tali aspetti attraverso il ricorso ad una fonte di rango costituzionale.

Nel dichiarare di dissentire radicalmente nel merito e nel metodo del provvedimento in esame, stigmatizza in modo critico il comportamento della maggioranza di Governo sia in relazione all'esame in terza lettura, ormai imminente, del decreto-legge sicurezza sia in relazione all'esame del disegno di legge in titolo. La maggioranza infatti, sta imponendo una inaccettabile accelerazione degli iter legislativi di esame con una evidente compressione del dibattito parlamentare.

Dopo aver espresso un giudizio fortemente critico su talune modifiche introdotte in sede di conversione al decreto legge in materia di sicurezza ed in particolare sull'istituto del patteggiamento, il quale così come ridisegnato è destinato a produrre effetti analoghi a quelli di una legge di indulto, sollecita una riflessione sulle modalità con cui il Governo ha interpretato in sede di approvazione del disegno di legge n. 903 i rilievi formulati dalla Consulta nella Sentenza n. 24 del 2004, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità della legge n. 140 del 2003, recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato.

Sottolinea come il provvedimento in titolo non risolva i rilievi di illegittimità sollevati dalla Corte costituzionale in relazione alla legge n. 140 del 2003, con riferimento al rispetto dell'articolo 3 della Costituzione, il quale impone la parità di trattamenti di tutti i cittadini anche sul piano giurisdizionale.

Invita quindi il Governo a chiarire in che modo il disegno di legge abbia recepito i rilievi formulati dalla Corte nella sentenza n. 24 del 2004, al punto 8.

Al riguardo osserva come la Corte, nel rilevare la violazione dell'articolo 3 della Costituzione, abbia espressamente ritenuto illegittime le disposizioni di cui alla legge del 2003, in quanto volte ad accomunare in unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni.

La Corte ha poi peraltro sottolineato come non sia possibile invocare come precedente e termine di comparazione l'articolo 205 c.p.p., il quale disciplina un aspetto secondario dell'esercizio della giurisdizione, ossia i luoghi in cui i titolari delle cinque più alte cariche dello stato possono essere ascoltati come testimoni.

Si sofferma quindi sul comma 5 dell'articolo 1 del disegno di legge il quale prevede la non reiterabilità della sospensione.

Al riguardo invita il Governo a precisare se tale divieto operi solo in relazione al Presidente del Consiglio dei ministri o anche a tutte le altre cariche destinatarie del disegno di legge. Domanda poi al Governo di chiarire se il soggetto che ricopre l'alta carica possa revocare successivamente la propria decisione di usufruire del beneficio della sospensione processuale.

Con riferimento sempre al divieto di reiterabilità invita ancora il Governo a chiarire se nel caso di soluzione di continuità fra i mandati, tale divieto debba o meno trovare applicazione. Laddove infatti si dovesse rispondere negativamente a tale domanda, si finirebbe per introdurre nel nostro ordinamento in modo indiretto una sospensione di durata non determinata in violazione dei rilievi formulati dalla Consulta nella più volte citata sentenza n. 24 del 2004.

Dopo aver svolto talune considerazioni critiche sul decreto legge sicurezza così come modificato nel corso dell'esame presso il Senato con particolare riguardo all'introduzione di una precisa norma per la sospensione di taluni processi, chiede al Governo di chiarire la portata applicativa del comma 4, nella parte in cui prevede la sospensione anche dei termini di prescrizione.

Il senatore **D'AMBROSIO**(PD), dopo aver sottolineato come diverse perplessità siano state già manifestate da numerosi costituzionalisti circa la legittimità della decisione di disciplinare la questione oggetto del disegno di legge in esame attraverso il ricorso ad una fonte di rango non costituzionale, osserva che il carattere *ad personam* del provvedimento in titolo sia stato implicitamente ammesso anche dallo stesso Ministro della giustizia. Quest'ultimo, infatti, ha dichiarato pubblicamente che al fine di evitare la prescrizione dei reati oggetto del processo che vede coinvolto il Presidente del Consiglio dei ministri i magistrati della Procura di Milano, con ogni probabilità, non sollevano la questione di costituzionalità della legge in esame.

Rileva quindi come per risolvere l'ormai evidente conflitto, ammesso peraltro dal Presidente del Consiglio stesso nella lettera inviata al Presidente del Senato di cui è stata data pubblica lettura in Assemblea, fra la politica e la magistratura, sarebbe stato più opportuno intervenire attraverso una riforma dell'articolo 68 della Costituzione. Al riguardo dopo aver brevemente ripercorso il dibattito in sede costituente sull'articolo 68 della Costituzione e le ragioni che ne hanno condotto alla riforma nel corso degli anni '90, osserva come all'indomani di tale riforma sia stato inaugurato un clima di progressiva sfiducia nel ruolo della magistratura. In relazione a tale situazione esprime profonde perplessità sui possibili rischi di una deriva antidemocratica derivante dalla delegittimazione della magistratura da parte degli organi politici.

Dopo aver osservato criticamente come l'esperienza di leggi *ad personam* non sia nuova per i governi di Centro-destra, come conferma l'approvazione della cosiddetta legge sulle rogatorie internazionali varata nella XIV legislatura, sottolinea l'assoluta non urgenza del disegno di legge in esame, tenuto conto del fatto che taluni *escamotage* processuali avrebbero già consentito al Presidente del Consiglio dei ministri di ottenere effetti dilatori analoghi alla sospensione.

Dopo aver osservato che per il bene del Paese sarebbe stato più opportuno che il Governo avesse varato una riforma della giustizia volta ad assicurare una maggiore speditezza e celerità dei processi, svolge talune considerazioni sul contrasto tra politica e magistratura, sottolineando in modo critico come da taluni sia stata addirittura evidenziata l'opportunità di introdurre nel nostro ordinamento la figura dei giudici elettivi.

Con riferimento al contenuto del disegno di legge in esame, dopo aver sottolineato come esso introduca di fatto il principio del *princeps legibus solutus*, tipico degli stati assoluti, lamenta l'incerta delimitazione dell'ambito di applicazione del divieto di non reiterabilità nel caso di mandati con soluzione di continuità. Sarebbe stato inoltre, a parere dell'oratore, necessario introdurre nel provvedimento norme precise e puntuali in materia di ineleggibilità alle più alte cariche dello Stato per i soggetti già condannati in primo grado o comunque con procedimenti penali pendenti.

Il senatore **CECCANTI** (PD) sottolinea la necessità di individuare un punto di equilibrio e di compatibilità delle immunità per chi riveste una carica istituzionale con i principi dello stato di diritto, primo fra tutti quello di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

La pregiudiziale di costituzionalità che il suo Gruppo si riserva di proporre investe anzitutto lo strumento utilizzato, cioè la legge ordinaria: infatti, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 24 del 2004, che ha dichiarato l'illegittimità della legge 20 giugno 2003, n. 140, non si era soffermata sulla possibile violazione dell'articolo 138, sia perché il tribunale di Milano in quell'occasione non aveva eccepito sul punto, sia perché non aveva inteso risolvere la questione in via giurisprudenziale in presenza di un dibattito articolato a livello dottrinale; tuttavia, a suo avviso, il Parlamento, cui spetta un sindacato più profondo rispetto a quello attribuito al Presidente della Repubblica in sede

di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge e successivamente in sede di promulgazione, deve effettuare un vaglio più incisivo su tale profilo di costituzionalità, affermando che l'ambito del rapporto tra le più alte cariche dello Stato e la giurisdizione è riservato alla legge costituzionale.

In secondo luogo, la citata sentenza della Corte costituzionale chiarisce che non possono essere considerate alla stessa stregua cariche e funzioni non omogenee e soprattutto che, quando l'immunità riguarda il vertice di un organo collegiale, non può non essere estesa anche a tutti i componenti dell'organo: tale rilievo, a suo giudizio, non è stato affatto considerato dal Governo nell'elaborare la proposta in esame.

Infine, la protezione giudiziaria per i reati extrafunzionali del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica si presta a una più profonda violazione del principio di uguaglianza, in quanto riguarda la persona che riveste la carica e solo indirettamente la funzione. Sarebbe allora opportuno prevedere che la deroga è disposta di volta in volta con un atto di responsabilità dell'organo parlamentare (come era previsto nell'originario articolo 68 della Costituzione e nel regolamento del Parlamento europeo), mentre sarebbero inammissibili meccanismi automatici o generali come quello proposto dal disegno di legge in esame.

Il senatore **PROCACCI** (PD) ritiene che il provvedimento non interessi affatto il Paese e abbia una motivazione strettamente personale, come testimonia la norma introdotta in sede di conversione del decreto-legge in materia di sicurezza, sostanzialmente abbandonata dalla Camera dei deputati in considerazione del nuovo strumento con cui si proteggono gli interessi del Presidente del Consiglio.

Rammenta anche le dichiarazioni dei senatori della maggioranza a sostegno del carattere prioritario della questione sicurezza, smentite poi per l'impellente necessità di esaminare e approvare il cosiddetto lodo Alfano.

Esprime un profondo dissenso morale nei confronti dell'iniziativa del Governo, a suo giudizio priva di ogni motivazione. Del resto, se la norma fosse giuridicamente fondata non sarebbe necessario il comma 5 dell'articolo unico, che esclude la reiterazione della sospensione quando la persona sia investita per la seconda volta di quella carica: la validità del principio non ammetterebbe limitazioni temporali.

Si rammarica, infine, per la mancata reazione della maggioranza e di tutto il Parlamento di fronte a una violazione delle ragioni fondamentali della convivenza democratica sancite dalla Carta costituzionale e al degrado delle istituzioni piegate a una logica di potere che non ha limiti.

La senatrice **ADAMO** (PD) condivide le osservazioni critiche svolte dal senatore Procacci, in particolare per quanto riguarda lo stravolgimento del calendario dei lavori parlamentari allo scopo di trattare urgentemente il disegno di legge n. 903: se ne ricava, a suo avviso, l'impressione di un Parlamento inutile, costretto in pochi giorni a votare senza approfondimento questioni relevantissime.

Nota che in nessun altro Paese europeo vige una protezione giudiziaria per le alte cariche introdotta con legge ordinaria, a eccezione dei pochi casi in cui l'immunità è prevista per il Capo dello Stato, e ribadisce la contrarietà della sua parte politica nella convinzione, tuttavia, che l'eventuale approvazione del disegno di legge se non altro non arreca all'ordinamento il danno ben più grave che si sarebbe determinato con la sospensione indiscriminata dei processi proposta dal Governo in sede di conversione del decreto-legge sulla sicurezza.

Il senatore **PARDI** (IdV) ritiene che la norma in esame, che nessun altro uomo politico aveva pensato di sottoporre al Parlamento in precedenza, sia fondata sulla mancata consapevolezza dei valori costituzionali e democratici. Essa è il frutto di un'anomalia istituzionale consistente nella violazione di fatto delle norme che definiscono le cause di ineleggibilità e incompatibilità, da parte di un soggetto che assomma in sé la carica di Presidente del Consiglio e il controllo del sistema di informazione e delle reti di comunicazione di massa. È l'affermazione di una concezione di tipo padronale della vita istituzionale; ne è un esempio anche la lettera del Presidente del Consiglio letta all'Assemblea dal Presidente del Senato, che getta nel dibattito dell'istituzione una questione strettamente personale.

Osserva, quindi, che l'argomento sostenuto dalla maggioranza, secondo il quale un'investitura popolare del Presidente del Consiglio lo renderebbe esente da procedure giudiziarie, costituisce una inammissibile personalizzazione della volontà popolare: ne scaturirebbe come corollario anche l'irrilevanza del conflitto di interessi e il superamento della collegialità dell'Esecutivo, nonché del rapporto fiduciario con le Camere. L'affermazione che nell'uno si

risolverebbe la volontà di molti rappresenta un pericolo letale per il principio democratico, a cui si aggiungerà, verosimilmente, la proposta di sottomettere il pubblico ministero agli indirizzi dell'Esecutivo.

Per tali motivi, rivolge ai senatori della maggioranza l'invito a considerare le angoscienti conseguenze a cui potrebbe condurre l'approvazione del disegno di legge in esame.

Il senatore **GALPERTI** (PD) sottolinea preliminarmente come dalle stesse relazioni introduttive dei relatori sia data desumere l'evidente difficoltà anche per la maggioranza di Governo di giustificare l'urgenza e la necessità del disegno di legge in esame, la cui calendarizzazione sta determinando un vero e proprio stravolgimento del programma dei lavori parlamentari. Con riferimento al contenuto della relazione del presidente Vizzini, nella quale la *ratio* giustificatrice del provvedimento in esame sembra essere individuata nella necessità di assicurare l'autonomia degli organi legittimati dal voto, in ossequio del principio della sovranità popolare, sottolinea come tale considerazione andrebbe rivista tenendo conto dell'attuale assetto costituzionale. A ben vedere la nostra Carta costituzionale, a differenza della Costituzione francese laddove un'immunità estesa alla responsabilità penale di diritto comune è riconosciuta al solo Presidente della Repubblica, sancisce una forma di Governo parlamentare nella quale il Presidente del Consiglio dei ministri non risulta eletto direttamente dal corpo elettorale. Ne deriva che almeno in relazione a tale soggetto non sembra potersi ravvisare l'esigenza di giustificare tale forma di immunità. Conclude sottolineando che l'introduzione di tale immunità extrafunzionale avrebbe richiesto una modifica più complessiva della Carta costituzionale e della forma del Governo parlamentare.

Il senatore **CHIURAZZI** (PD) esprime serie perplessità sul ricorso allo strumento della legge ordinaria in luogo di quella costituzionale per la disciplina delle tematiche oggetto del disegno di legge in titolo, le quali afferiscono a principi di evidente rilievo costituzionale. La decisione di disciplinare il regime delle immunità extrafunzionali attraverso la legge ordinaria rappresenta una forzatura della Costituzione, nonché un'erronea interpretazione della sentenza n. 24 del 2004 della Consulta, che rischiano di determinare esiti imprevedibili ed imprevedibili per il funzionamento della dinamica democratica.

Nel sottolineare come il disegno di legge si configuri come una legge *ad personam* esprime la propria preoccupazione per l'introduzione di fatto del principio del *princeps legibus solutus* in relazione al Presidente del Consiglio dei ministri. Analoghe preoccupazioni desta il complesso della dinamica politica nella quale si assiste ad uno sviluppo anomalo e non del tutto compatibile con i principi costituzionali delle funzioni e dei ruoli svolti dalla stampa, dagli studiosi del diritto costituzionale, nonché dalla piazza.

Conclude invitando la maggioranza ed il Governo a rivedere nel merito e nel metodo il provvedimento in esame.

Il senatore **CAROFILIO** (PD) nel condividere le perplessità del senatore Procacci, si domanda come illustri colleghi della maggioranza possano concordare nel merito del provvedimento, anestetizzando di fatto il proprio senso morale rispetto a queste tematiche. Dopo aver sottolineato come certamente la norma in esame sarà dichiarata dalla Consulta incostituzionale, sollecita il Governo a valutare le conseguenze sul piano applicativo derivanti dall'introduzione delle disposizioni sulla sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato. Invita in particolare il Governo a chiarire se, nel caso di processi che vedano coinvolti quali imputati, in presenza di reati a concorso necessario, sia privati cittadini che una delle alte cariche dello Stato, la sospensione debba trovare applicazione relativamente all'intero giudizio o solo con riguardo al soggetto coperto da immunità extrafunzionale. Laddove la norma fosse interpretata nel senso di assicurare la sospensione processuale solo limitatamente all'imputato coperto da immunità extrafunzionale, con la conseguente prosecuzione del giudizio nei confronti degli altri soggetti coinvolti, si verrebbe di fatto a determinare una lesione del diritto alla difesa del soggetto titolare dell'alta carica dello Stato.

Analoghe perplessità destano le disposizioni di cui al comma 6 il quale prevede la possibilità per la parte civile di trasferire l'azione in sede civile. Anche in tal caso si rischia di determinare una lesione del diritto alla difesa del soggetto che ricopre l'alta carica dello Stato il quale si troverebbe in una posizione di fatto contumacia nel giudizio la cui complessiva prosecuzione non risulta sospesa.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,25