

DISEGNO DI LEGGE N. 2180
Disposizioni in materia di sospensione del processo penale
nei confronti delle alte cariche dello Stato

RELAZIONE DEL PRESIDENTE VIZZINI

27 maggio 2010

Ha inizio oggi in Commissione l'esame in sede referente del disegno di legge costituzionale n. 2180, in materia di sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato.

Già durante l'iter legislativo che portò all'approvazione della legge ordinaria n. 124 del 2008, della quale fui relatore, ebbi modo di svolgere alcune riflessioni circa i rapporti tra le condizioni di esercizio dei poteri pubblici più eminenti e il controllo di legalità. In quella sede, ricordavo che la ricerca di una soluzione normativa equilibrata era, da molti anni ormai, preoccupazione diffusa tra gli attori politici, corrispondendo a un'esigenza di certezza e stabilità. Come noto, l'esigenza di assicurare una sfera di immunità a garanzia dei titolari di cariche politiche rappresenta un aspetto significativo e al contempo problematico del costituzionalismo liberaldemocratico. Da una parte, infatti, essa concorre al mantenimento di quel complesso sistema di equilibri tra diversi poteri che caratterizza lo Stato costituzionale di democrazia pluralista. Dall'altra parte, costituisce una limitazione del principio di legalità e del collegato principio di eguaglianza, che pure rappresenta un altro dei fondamenti costitutivi dello Stato costituzionale di democrazia pluralista.

Ricordavo allora – e desidero ribadire oggi – che assicurare la coesistenza pacifica di più gruppi politici e sociali rappresenta la sfida centrale del costituzionalismo del Novecento. 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, che devono essere posti nelle condizioni di attuare l'indirizzo politico sulla cui base hanno avuto il consenso elettorale.

Oggi lo Stato di diritto vede due circuiti di decisione e di legittimazione, ciascuno dei quali è insostituibile. Vi è 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. E accanto ad esso vi è 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 una questione che deve essere affrontata. Più precisamente, in una democrazia pluralista ben funzionante, questo problema va risolto senza ignorare nessuno dei termini del problema e degli interessi costituzionali coinvolti, ed in rapporto alle concrete circostanze storico-politiche.

Si tratta di una questione antica, al fondamento della quale vi è, come è noto, il principio della separazione dei poteri che, dalla Rivoluzione francese in poi, regola il controllo e il bilanciamento tra i poteri dello Stato.

L'equilibrio tra l'esigenza di garantire che l'eletto possa svolgere serenamente il compito di rappresentare la nazione e la necessità di assicurare alla magistratura il potere di perseguire la commissione di reati trovò la sua composizione con lo strumento dell'autorizzazione a procedere. Fin dal Medio Evo, tale istituto fu concepito per garantire che l'attività del Parlamento non fosse sottoposta ad alcuna turbativa. E ciò in particolare negli anni dell'assolutismo, quando l'uso arbitrario delle accuse poteva essere utilizzato dal sovrano per comprimere le funzioni del Parlamento. Nel 1885 Erskine May scriveva, nel celebre *Trattato su leggi, privilegi e*

consuetudini del parlamento inglese, che "il privilegio dell'immunità dall'arresto e da altre vessazioni è di un'antichità grande, e data molto probabilmente dalla prima esistenza del parlamento".

Tale guarentigia, che rispondeva appunto all'esigenza di tutelare l'esercizio della funzione parlamentare, rappresentò la massima espressione della concezione liberale dello Stato di diritto, ove pure si prospettò la possibilità di abusi.

Già nel 1888, il costituzionalista e deputato torinese Attilio Brunialti scriveva che "i parlamenti tutelano, eccedendo sovente ogni misura, le prerogative giudiziarie dei loro membri, e intorbidano persino le acque, che dovrebbero sgorgare limpide e pure, della giustizia".

Ciò sta a testimoniare, dunque, che anche lo Stato liberale di diritto non fu esente dal rischio di abusi personali, pur nella consapevolezza che la prerogativa parlamentare dell'immunità si giustificava solamente se funzionale alla difesa dell'istituzione parlamentare e delle sue funzioni sovrane.

Nella democrazia pluralista e nello Stato costituzionale novecentesco, persiste - anzi, potremmo dire, si aggrava - il problema del bilanciamento di diversi e contrastanti interessi.

Già nel corso dell'*iter* legislativo che portò all'approvazione della legge n. 124 del 2008, osservavo che compito del legislatore dovesse essere duplice. In primo luogo, in ossequio al principio della sovranità popolare, deve essere assicurata l'autonomia degli organi legittimati dal voto e, nello stesso tempo, proprio a garanzia del pluralismo, occorre porre dei limiti al potere della maggioranza. In secondo luogo, 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.

Le immunità dei titolari di cariche politiche si inseriscono nel quadro che si è 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 [...] 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”.

Ragioni polemiche e legittimi dissensi politici rendono la materia particolarmente controversa, ancor più oggi, alla luce delle recenti sentenze della Corte costituzionale, che hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale prima della legge n. 140 del 2004, poi della legge n. 124 del 2008. 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, pure se non necessariamente condiviso.

La storia della democrazia repubblicana in Italia è stata segnata, in un momento assai critico, anche dalla cesura tra il sistema di guarentigie degli eletti in Parlamento vigente fino al 1993 e il nuovo sistema, meno protettivo, adottato quell’anno con la revisione dell’articolo 68 della Costituzione. 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.

Così come non si dovrebbe accettare alcun intervento costringitivo 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 da incursioni, sempre possibili, della funzione giurisdizionale.

Già ebbi modo di ricordare che una regola volta ad 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 garanzia 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.

In Italia, dunque, 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.

È per queste ragioni che, nel corso degli ultimi anni, il legislatore ha tentato di introdurre nell'ordinamento istituti che potessero realizzare soluzioni equilibrate, risultanti dal bilanciamento tra diversi e talvolta opposti interessi, in cui sono coinvolti valori costituzionali.

Una prima soluzione normativa alla complessa questione fu tentata con la legge 20 giugno 2003, n. 140, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte

cariche dello Stato". In essa si prevedeva che non potessero essere sottoposti a processi penali, per qualsiasi reato, anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime, il Presidente della Repubblica, salvo quanto previsto dall'articolo 90 della Costituzione; il Presidente del Senato della Repubblica; il Presidente della Camera dei deputati; il Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo quanto previsto dall'articolo 96 della Costituzione; il Presidente della Corte costituzionale. Si disponeva la sospensione dei processi in corso alla data di entrata in vigore della legge medesima, come pure sospeso era il corso della prescrizione, ai sensi dell'articolo 159 del codice penale.

Con la sentenza n. 24 del 2004, la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 140 del 2003 e, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 3, della medesima legge.

In quella sede, la Corte ebbe modo di definire la natura, la funzione e la portata della normativa impugnata, osservando che l'istituto previsto dalla legge non potesse rientrare tra le ipotesi di sospensione del processo penale, ossia di temporaneo arresto del normale svolgimento del medesimo. L'istituto della sospensione - secondo la Corte - non poteva essere oggetto di una disciplina generale, ma esclusivamente di specifiche regolamentazioni dettate con riguardo alla diversità dei presupposti e delle finalità perseguite. Se si prescinde da un caso previsto in un testo risalente (regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303), mai sottoposto a scrutinio di costituzionalità e soprattutto connesso ad una situazione eccezionale quale lo stato di guerra, tutte le altre sospensioni previste dall'ordinamento, secondo la Corte, soddisfano esigenze strettamente processuali e sono finalizzate a realizzare le condizioni perché il processo abbia svolgimento ed esito regolari, anche se ciò può comportare la temporanea compressione dei diritti che vi sono coinvolti.

Tuttavia - ha proseguito la Corte in quella occasione - il fatto che la sospensione sia normalmente funzionale al regolare svolgimento del processo non significa che quello delle sospensioni sia un sistema chiuso e che il legislatore non

possa stabilire altre sospensioni finalizzate alla soddisfazione di esigenze extraprocessuali.

Il bene che l'articolo 1 della legge n. 140 del 2003 poneva a giustificazione della sospensione era la garanzia del "sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche", che, secondo la Corte, costituisce un interesse "apprezzabile", meritevole di tutela. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore sceglie di fornire una tutela all'interesse del sereno svolgimento delle funzioni suddette, egli dovrà assicurarsi che tale tutela avvenga "in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto".

La Corte, in quell'occasione, ricordando che alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, censurò la normativa impugnata in quanto avrebbe creato un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge n. 140 del 2003 rispetto agli articoli 3 e 24 della Costituzione, la Corte osservò che l'automatismo generalizzato della sospensione menomava il diritto di difesa dell'imputato, al quale era posta l'alternativa tra continuare a svolgere l'alto incarico sotto il peso di un'imputazione che poteva concernere anche reati gravi e particolarmente infamanti, oppure dimettersi dalla carica ricoperta al fine di ottenere, con la continuazione del processo, l'accertamento giudiziale che egli poteva ritenere a sé favorevole, così rinunciando però al godimento di un diritto costituzionalmente garantito (articolo 51 della Costituzione).

La Corte rilevò, inoltre, che veniva sacrificato il diritto della parte civile, la quale, anche ammessa la possibilità di trasferimento dell'azione in sede civile, avrebbe dovuto comunque soggiacere alla sospensione prevista dal comma 3 dell'articolo 75 del codice di procedura penale (il quale stabilisce che, se l'azione è proposta in sede civile nei confronti dell'imputato dopo la costituzione di parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado, il processo civile è

sospeso fino alla pronuncia della sentenza penale non più soggetta a impugnazione, salve le eccezioni previste dalla legge).

La Corte lamentò, inoltre, che una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile avrebbe vulnerato il diritto di azione e di difesa e che la possibilità di reiterate sospensioni avrebbe leso il bene costituzionale dell'efficienza del processo.

Ancora, la Corte fece notare che la legge n. 140 del 2003 accomunava in un'unica disciplina cariche diverse, non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni e distingueva, per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti.

La Corte osservò, infine, che la legge n. 140 del 2003 faceva salvi gli articoli 90 e 96 della Costituzione, senza menzionare invece l'articolo 3, secondo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948, che aveva esteso a tutti i giudici della Corte costituzionale il godimento dell'immunità accordata, nel secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, ai membri delle due Camere (circostanza che ha fatto ritenere alla Corte che, nella normativa impugnata, si riscontrassero anche gravi elementi di intrinseca irragionevolezza).

All'inizio della XVI legislatura, il Parlamento è intervenuto nuovamente sulla materia, approvando la legge 23 luglio 2008, n. 124, recante "Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato".

La legge, composta da un solo articolo, differiva dalla disciplina dichiarata incostituzionale sotto alcuni profili, nel tentativo di recepire puntualmente i più significativi rilievi formulati dalla Corte costituzionale.

In primo luogo, veniva prevista la possibilità per l'imputato di rinunciare in ogni momento alla sospensione (articolo 1, comma 2). Come detto, la Corte costituzionale aveva affermato che l'automatismo della sospensione prevista dalla legge n. 140 del 2003 violava il diritto alla difesa dell'imputato, che avrebbe dovuto scegliere tra il continuare a svolgere il proprio incarico sotto il peso di un'imputazione

eventualmente grave e infamante e il dimettersi dalla carica ricoperta al fine di dimostrare in giudizio la propria innocenza.

Si stabiliva, inoltre, che, nel caso di sospensione, la parte civile, in deroga all'articolo 75, comma 3 del codice di procedura penale, potesse trasferire l'azione in sede civile, godendo di una "corsia preferenziale" (articolo 1, comma 6). La Corte costituzionale, infatti, aveva ritenuto che la precedente disciplina violasse i diritti della parte civile, la quale avrebbe dovuto comunque soggiacere alla sospensione prevista dal comma 3 dell'articolo 75 del codice di procedura penale.

La legge n. 124 del 2008 prevedeva, quindi, la non reiterabilità della sospensione, salvo il caso di nuova nomina nel corso della stessa legislatura, e la non applicabilità in caso di successiva investitura in altra delle cariche o delle funzioni (articolo 1, comma 5). Anche in questo caso, si volle recepire un'osservazione della Corte, che aveva affermato che una stasi del processo, per un tempo indefinito e indeterminabile, avrebbe vulnerato il diritto di azione e di difesa e che la possibilità di reiterate sospensioni avrebbe leso il bene costituzionale dell'efficienza del processo.

Veniva infine escluso il Presidente della Corte costituzionale dal novero dei beneficiari della sospensione, che continuava però a trovare applicazione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Presidenti delle Camere, ma non nei confronti dei membri degli organi da loro presieduti.

Con la sentenza n. 262 del 2009, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche della legge n. 124 del 2008, ravvisando la violazione del combinato disposto degli articoli 3 e 138 della Costituzione, in relazione alla disciplina delle prerogative di cui agli articoli 68, 90, 3 e 96 della Costituzione.

In questa ultima sentenza, la Corte costituzionale ha affermato che tutti gli istituti i quali - indipendentemente dalle forme e dalle denominazioni concretamente assunte - sono diretti a tutelare lo svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali, attraverso la protezione dei titolari delle cariche ad essi connesse,

costituiscono prerogative costituzionali o immunità in senso lato e pertanto devono essere regolati da norme di rango costituzionale.

Tali prerogative si sostanziano, secondo la Corte, in una specifica protezione delle persone munite di *status* costituzionali, tale da sottrarle all'applicazione delle regole ordinarie: esse presenterebbero la duplice caratteristica di essere dirette a garantire l'esercizio della funzione di organi costituzionali e di derogare al regime giurisdizionale comune.

Secondo la Corte, la complessiva architettura istituzionale, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio, esige che la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali. Al legislatore ordinario non sarebbe consentito, pertanto, alterare tale sistema né *in peius* né *in melius*. Tale conclusione, secondo la Corte, "non deriva dal riconoscimento di una espressa riserva di legge costituzionale in materia, ma dal fatto che le suddette prerogative sono sistematicamente regolate da norme di rango costituzionale". Il legislatore ordinario potrebbe intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato.

In altre parole, secondo la Corte, le prerogative in questione necessitano di un'adeguata copertura costituzionale, in primo luogo perché sono dirette a tutelare lo svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali, attraverso la protezione dei titolari delle relative cariche, sia per atti funzionali sia per atti extrafunzionali. In secondo luogo, in quanto sono chiaramente "derogatori rispetto al principio di uguaglianza".

D'altra parte, sempre secondo la Corte, trattandosi di immunità di notevole impatto sull'ordinamento, proprio perché entrano in rilievo interessi politici in senso stretto in un settore nevralgico di competenza del potere giudiziario, le valutazioni ad esse sottese e il bilanciamento delle contrapposte esigenze non possono che richiedere una sede costituzionale. Se così non fosse, se cioè non fosse chiara ed

evidente la copertura costituzionale dell'immunità - afferma la Corte - potrebbe essere minato l'equilibrio tra i poteri dello Stato (cui nello specifico la misura della sospensione è funzionale e servente) e risulterebbe ingiustificato il profilo della disparità di trattamento, con lesione conseguente del principio di uguaglianza, dal momento che la prerogativa si risolverebbe in un mero beneficio *ad personam*.

Richiamando le considerazioni svolte nella sentenza n. 24 del 2004, la Corte ha osservato, anche in questa più recente sentenza, che la sospensione prevista per i procedimenti penali relativi alle alte cariche dello Stato è finalizzata alla soddisfazione di un'esigenza extraprocessuale, consistente nella protezione della serenità dello svolgimento delle attività connesse alle cariche in questione, e cioè nell'apprezzabile interesse ad assicurare il sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche.

Secondo la Corte, tale sospensione ha dunque la *ratio* di proteggere la funzione pubblica, assicurando ai titolari delle alte cariche il sereno svolgimento delle loro funzioni, attraverso l'attribuzione di uno specifico *status* protettivo. Non verrebbe, dunque, in rilievo l'aspetto psicologico, individuale e contingente, della soggettiva serenità del singolo titolare della carica statale, ma solo l'obiettivo protezione del regolare svolgimento delle attività connesse alla carica stessa. Secondo la Corte, sussisterebbe, pertanto, il requisito proprio delle prerogative costituzionali, con conseguente inidoneità della legge ordinaria a disciplinare la materia. In particolare, la normativa censurata, attribuendo ai titolari di quattro alte cariche istituzionali un eccezionale ed innovativo *status* protettivo, che non era desumibile dalle norme costituzionali sulle prerogative, era illegittima, sempre secondo la Corte, in quanto la legge ordinaria non costituiva fonte di rango idoneo a disporre in materia.

L'altro profilo censurato dalla Corte costituzionale riguarda la violazione del principio di uguaglianza.

La disciplina di cui alla legge n. 124 del 2008 avrebbe creato un'evidente disparità di trattamento delle alte cariche rispetto a tutti gli altri cittadini che, pure, svolgono attività che la Costituzione considera parimenti impegnative e doverose,

come quelle connesse a carico di funzioni pubbliche (articolo 54 della Costituzione) o, ancora più generalmente, quelle che il cittadino ha il dovere di svolgere, al fine di concorrere al progresso materiale o spirituale della società (articolo 4, secondo comma, della Costituzione). La Corte ha inoltre sostenuto che l'accertata violazione del principio di uguaglianza rilevasse sicuramente anche con specifico riferimento alle alte cariche dello Stato prese in considerazione: da un lato, sotto il profilo della disparità di trattamento fra i Presidenti e i componenti degli organi costituzionali; dall'altro, sotto quello della parità di trattamento di cariche tra loro disomogenee.

Ribadendo quanto già affermato nella sentenza n. 24 del 2004, la Corte ha infatti affermato che le pur significative differenze che esistono sul piano strutturale e funzionale tra i Presidenti e i componenti di detti organi non sono tali da alterare il complessivo disegno del Costituente, che è quello di attribuire alle Camere - e non ai loro Presidenti - la funzione legislativa (articolo 70 della Costituzione) e di riconoscere al Governo - e non al Presidente del Consiglio dei Ministri - la titolarità dell'indirizzo politico ed amministrativo (articolo 95 della Costituzione). D'altro canto, la legittimazione popolare e la natura politica della funzione - che la relazione illustrativa all'Atto Camera n. 1442 indicava come gli elementi che accomunavano le cariche interessate - sono, secondo la Corte, elementi troppo generici, perché comuni anche ad altri organi, statali e non statali (quali, ad esempio, i singoli parlamentari o i ministri o i Presidenti delle Giunte regionali o i consiglieri regionali), e pertanto inidonei a configurare un'omogeneità di situazioni che giustifichi una parità di trattamento quanto alle prerogative.

Con la legge 7 aprile 2010, n. 51, il Parlamento ha approvato disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza. Per il Presidente del Consiglio dei Ministri costituisce legittimo impedimento, ai sensi dell'articolo 420-ter del codice di procedura penale, quale imputato, il concomitante esercizio di una o più delle attribuzioni previste dalle leggi e dai regolamenti per tale carica, delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività coessenziale alle funzioni di Governo. Tale istituto, che si estende anche ai Ministri, determina il rinvio del

processo ad altra udienza, con conseguente sospensione della prescrizione per l'intera durata del rinvio. La legge ha così introdotto una disciplina transitoria da applicarsi fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, nonché della disciplina attuativa delle modalità di partecipazione degli stessi ai processi penali, e, comunque, non oltre diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Dal momento che la legge sul legittimo impedimento è entrata in vigore il 21 aprile 2010, la legge costituzionale dovrà entrare in vigore, secondo quel disegno normativo, entro il 21 ottobre 2011. Occorre, peraltro, tenere conto dei tempi necessari per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali, previsti per il procedimento aggravato di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Anche in considerazione di questo ulteriore intervento normativo, è stato presentato al Senato il disegno di legge costituzionale oggi all'esame della Commissione affari costituzionali.

Esso interviene nuovamente nella complessa materia, adottando una soluzione equilibrata che, oltre a recepire i rilievi che la Corte costituzionale ha formulato sulla legge n. 124 del 2008, introduce un regime articolato, finalizzato a bilanciare tutti i molteplici valori costituzionali coinvolti.

Desidero innanzitutto segnalare che il disegno di legge non modifica il testo della Costituzione. Le norme sulla sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato sono introdotte con una legge di rango costituzionale che però lascia inalterato, integrandolo, il sistema di garanzie configurato e definito dal Costituente.

Certamente, la scelta di utilizzare lo strumento della legge costituzionale dimostra l'intenzione di recepire la prima e più significativa obiezione sollevata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 262 del 2009, ovvero la necessità che l'istituto della sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato, al

fine di tutelare il sereno svolgimento delle funzioni connesse, sia introdotto con il procedimento di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Inoltre, tale sistema opera esclusivamente nei confronti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri.

La limitazione dell'efficacia soggettiva delle disposizioni sulla sospensione recepisce i rilievi che la Corte costituzionale ha sollevato sia nella sentenza n. 262 del 2009 sia nella precedente sentenza n. 24 del 2004. Sono esclusi i Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, dal momento che la loro inclusione avrebbe determinato, sempre secondo la Corte, una ingiustificata differenza di *status* tra i Presidenti e gli altri membri delle due Camere.

Sono stati invece opportunamente inclusi tutti i Ministri, in quanto - come ha osservato la Corte - il vertice dell'Esecutivo è configurato dalla Costituzione esclusivamente come un *primus inter pares*. L'idea della posizione di preminenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, spesso evocata nel dibattito politico e da una parte della dottrina, non avrebbe, secondo la Corte, alcun fondamento costituzionale, dal momento che il *Premier* non è l'unico titolare della funzione d'indirizzo del Governo, ma - come sancisce l'articolo 95 della Costituzione - si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

Ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 1, il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, durante lo svolgimento della carica o delle funzioni, non possono essere sottoposti a processo penale, qualora il Parlamento decida di disporre la sospensione del processo.

Viene dunque introdotto un meccanismo che opera esclusivamente con riguardo a reati extrafunzionali, dal momento che, per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni, già gli articoli 90 e 96 della Costituzione prevedono speciali regole giurisdizionali.

Inoltre - e ciò costituisce un'indubbia novità rispetto ai precedenti interventi normativi in materia - la sospensione del procedimento non è automatica.

La decisione, infatti, è rimessa al Parlamento.

L'autorità giudiziaria indirizza alla Camera di appartenenza o, nel caso in cui l'alta carica non sia parlamentare, al Senato della Repubblica, una comunicazione e trasmette gli atti del procedimento. Entro il termine di novanta giorni, la Camera di appartenenza deve decidere sull'eventuale sospensione del processo.

Per il Presidente della Repubblica, la decisione è adottata dal Parlamento in seduta comune.

In caso di sospensione del processo è anche sospeso il corso della prescrizione dei reati: secondo il principio generale di cui all'articolo 159 del codice penale, la prescrizione riprenderà il suo corso dal giorno in cui cessa la causa della sospensione.

Desidero ribadire che l'esclusione di ogni automaticità della sospensione rappresenta un elemento di particolare rilievo, in quanto l'ordinamento italiano ha già conosciuto un istituto analogo, l'autorizzazione a procedere che, fino alla revisione costituzionale del 1993, garantiva ai membri del Parlamento una tutela di natura ben più penetrante di quella contenuta nel disegno di legge al nostro esame.

Come noto, il testo originario dell'articolo 68 della Costituzione prevedeva che, senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza, nessun membro del Parlamento potesse essere sottoposto a procedimento penale.

Il provvedimento all'esame della Commissione si limita invece a disporre *ex post* esclusivamente la sospensione dei procedimenti penali senza autorizzazione preventiva e soltanto per il Presidente della Repubblica, per il Presidente del Consiglio dei Ministri e per i Ministri.

Desidero rilevare, inoltre, che l'eventuale sospensione non determina la paralisi di tutte le attività processuali connesse, ma viene salvaguardato il fondamentale diritto all'acquisizione delle prove: ai sensi del comma 4 dell'articolo 1, il giudice, ove ne ricorrano i presupposti, può acquisire nel processo sospeso le prove non rinviabili.

Allo scopo di recepire un'ulteriore censura formulata dalla Corte costituzionale, il comma 5 dell'articolo 1 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, al fine di evitare che la posizione della parte civile subisca gli effetti della sospensione del processo penale. Per apprestare una piena tutela del diritto della parte civile, è previsto inoltre che, in caso di riproposizione della domanda in sede civile, la causa sia trattata con priorità, attraverso la riduzione del termine a comparire.

L'articolo 2 del disegno di legge contiene, infine, una disposizione transitoria che estende la possibilità della sospensione anche ai processi penali già in corso, in ogni fase, stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, la quale, ai sensi dell'articolo 3, entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.