



**N. 903-A/bis**

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI 1<sup>a</sup> E 2<sup>a</sup> RIUNITE

**(1<sup>a</sup> - AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE  
DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

**(2<sup>a</sup> - GIUSTIZIA)**

(RELATORI CECCANTI E LI GOTTI)

Comunicata alla Presidenza il 21 luglio 2008

SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

Disposizioni in materia di sospensione del processo penale  
nei confronti delle alte cariche dello Stato

**presentato dal Ministro della giustizia (ALFANO)**

*(V. Stampato Camera n. 1442)*

*approvato dalla Camera dei deputati il 10 luglio 2008*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 10 luglio 2008*

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge in titolo sancisce la sospensione, in costanza di mandato, dei processi nei confronti dei titolari delle cariche di Presidente della Repubblica, Presidente del Senato, Presidente della Camera dei deputati e Presidente del Consiglio dei ministri, per reati commessi al di fuori dall'esercizio delle proprie funzioni (in tal senso depona la clausola di residualità riferita agli articoli 90 e 96 della Costituzione). Si introduce quindi nell'ordinamento, mediante una legge ordinaria, una prerogativa di natura processuale la cui illegittimità costituzionale appare evidente per le ragioni di seguito esposte. Il disegno di legge riproduce peraltro – salvo modifiche marginali – il contenuto di disposizioni (articolo 1 della legge 20 giugno 2003, n. 140), già dichiarate illegittime per violazione degli articoli 24 (relativamente al diritto di difesa) e 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza e dell'eguaglianza, in riferimento alla equiparazione all'interno di una medesima disciplina di «cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni (distinguendosi) 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» (Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 2004).

In primo luogo, la previsione di tale immunità processuale mediante legge ordinaria appare incompatibile con la natura segnatamente costituzionale della prerogativa introdotta. Il regime stesso delle prerogative costituzionali, proprio in quanto concorre a delineare, attraverso particolari forme di tutela, l'oggettiva sfera di attribuzione dei diversi

organi costituzionali e l'equilibrio tra i poteri dello Stato, non può che essere disciplinato da fonti costituzionali, potendo eventualmente la legge ordinaria limitarsi a dare attuazione o a specificare norme costituzionali. La disciplina dei rapporti tra pubblici poteri esige invero un fondamento superlegislativo, anche alla luce della necessaria tutela di quelle stesse libertà che rappresentano un tipico «contenuto» costituzionale.

In favore della legge costituzionale quale fonte normativa appropriata per la previsione di prerogative immunitarie depona inoltre l'analisi comparatistica degli ordinamenti non solo europei, ove – come ha ricordato il presidente Elia in sede di audizione informale dinanzi alle Commissioni riunite, 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup>, del Senato, – tali garanzie sono disciplinate all'interno della Costituzione o di fonti di pari grado. Né valga addurre, in favore della legittimità del ricorso alla legge ordinaria in materia, il silenzio della Consulta in proposito, nella sentenza n. 24 del 2004, unico argomento dotato di una certa consistenza, sufficiente a superare la particolare tipologia di controllo che esercita la Presidenza della Repubblica, di non manifesta incostituzionalità, ma non anche quella istituzionalmente più esigente che devono far valere le Camere. Infatti, come ha affermato il presidente Leopoldo Elia nel corso della menzionata audizione, «chi tace non dice nulla», dunque lungi dall'esprimere un parere favorevole, si astiene dal pronunciarsi. Il fatto che la Consulta, nella sentenza n. 24 del 2004, non abbia affrontato questo punto specifico non va quindi inteso come conferma della legittimità del ricorso alla legge ordinaria in materia, ma si spiega invece con l'assorbimento della questione – avendo la Corte preliminarmente accolto le

eccezioni sollevate dal giudice *a quo*, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione – nonché con riferimento allo stesso tenore dell'ordinanza di rimessione, che indicava l'articolo 138 della Costituzione, quale parametro di legittimità, soltanto in motivazione e non nel dispositivo.

La fonte costituzionale si renderebbe inoltre necessaria per derogare a «principi supremi dell'ordinamento» (cfr., *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 1982) quali in particolare l'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge e la tutela giurisdizionale dei diritti, suscettibili di limitazione unicamente in virtù di disposizioni contenute in fonti di pari grado, come peraltro dimostrano gli articoli 68, 90 e 96 della Costituzione, segnatamente in materia di rapporti tra tutela giurisdizionale e titolarità di cariche istituzionali. Del resto, al di là della fonte normativa prescelta, la previsione di una sospensione generale, automatica e assoluta (relativa cioè anche a reati extrafunzionali) appare di dubbia legittimità anche sotto il profilo della ragionevolezza delle limitazioni previste ai diritti a un processo equo e ad agire e resistere in giudizio, oltre che al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. In particolare, la mera previsione di un termine abbreviato per il trasferimento dell'azione in sede civile, per la persona offesa, non è infatti idonea a tutelarne effettivamente il diritto alla difesa; non solo perché, in relazione a taluni delitti, il giudizio civile non può rappresentare affatto un valido succedaneo della tutela penale, ma anche perché la sospensione di un processo viola il diritto ad ottenere giustizia in tempi ragionevoli (articolo 111 della Costituzione; articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; articolo 47 della Carta di Nizza). Significativamente, nella stessa sentenza n. 24 del 2004, la Consulta ha espressamente affermato che, ai fini della tutela del diritto di agire e resistere in giudizio, «non sono indifferenti i tempi del processo»,

che incidono sul diritto alla ragionevole durata del giudizio. Inoltre, il carattere automatico e generale della prerogativa introdotta dal disegno di legge in titolo, non soggetta ad alcuna valutazione da parte del collegio di appartenenza, contrasta peraltro chiaramente con i principi sanciti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2003, *in re Cordova c. Italia*, ove si è ribadita l'esigenza di un equo bilanciamento, nel caso concreto, tra prerogative costituzionali e tutela giurisdizionale dei diritti, circoscrivendo le limitazioni a diritti fondamentali quali quello alla difesa e al corretto processo, nella misura strettamente necessaria alla tutela del libero svolgimento delle funzioni pubbliche. Se il bilanciamento sotteso alla prerogativa in analisi appare di dubbia compatibilità con il principio di ragionevolezza, esso lo è *a fortiori* ove si consideri è sancito da una legge ordinaria, che introduce una forma di sospensione del processo del tutto peculiare. Essa opera infatti in via generale ed automatica: è generale in quanto «concerne i processi per imputazioni relative a tutti gli ipotizzabili reati, in qualunque epoca commessi, che siano extrafunzionali, cioè estranei alle attività inerenti alla carica, come risulta chiaro dalla espressa salvezza degli articoli 90 e 96 della Costituzione»; ed è automatica, poiché si applica «senza alcun filtro, quale che sia l'imputazione ed in qualsiasi momento dell'*iter* processuale, senza possibilità di valutazione delle peculiarità dei casi concreti» (Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 2004), incorrendo così in due fra le principali censure in base alle quali una normativa sostanzialmente analoga a quella in esame è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Né si può omettere di rilevare la contraddittorietà di una previsione, quale quella in esame, che assicura l'immunità processuale per reati comuni anche commessi antecedentemente all'assunzione del mandato, consentendo invece la celebrazione del processo per illeciti funzio-

nali, sempre che la Camera di appartenenza lo autorizzi.

L'articolo unico del disegno di legge equipara, per quanto da esso disposto, cariche pubbliche aventi natura costituzionale differente, e rispetto alle quali la comune derivazione dalla sovranità popolare, cui si riferisce la relazione illustrativa, opera in forme e modi del tutto diversi fra loro. Tale disciplina rappresenta peraltro un'anomalia nel panorama costituzionale europeo, ove – come ha ricordato il Presidente Elia – simili prerogative sono previste unicamente in favore del Capo dello Stato ovvero, se sancite in favore dei titolari di altre cariche, sono quasi sempre subordinate al vaglio preventivo dell'organo di appartenenza. Inoltre la deroga, stabilita dal disegno di legge, alla parificazione che gli articoli 68 e 96 sanciscono,

rispettivamente, tra i Presidenti delle Camere e i membri delle Assemblee e tra il Presidente del Consiglio e i ministri, per quanto concerne i rapporti con l'autorità giudiziaria, contrasta con quanto statuito dalla Consulta a proposito dell'articolo 1 della legge n. 140 del 2003, nella citata sentenza n. 24 del 2004. Tale deroga determina infatti un *vulnus* all'articolo 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza, derivante dalla differenziazione, sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, dei Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti (Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 2004).

CECCANTI e LI GOTTI, relatori