

CAMERA DEI - XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 272 di lunedì 25 gennaio 2010

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Consolo; Biancofiore e Bertolini; La Loggia; Costa e Brigandì; Vietti; Palomba; Paniz: Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza (A.C. 889-2964-2982-3005-3013-3028-3029-A).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Consolo; Biancofiore e Bertolini; La Loggia; Costa e Brigandì; Vietti; Palomba; Paniz: Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al resoconto stenografico della seduta del 22 gennaio 2010.

*(Discussione sulle linee generali - A.C. 889-A ed abbinate)*

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari Italia dei Valori e Partito Democratico ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Avverto, altresì, che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente. Il relatore, onorevole Costa, ha facoltà di svolgere la relazione.

ENRICO COSTA, *Relatore*. Signor Presidente, signor sottosegretario e onorevoli colleghi, il provvedimento all'ordine del giorno introduce un'ipotesi di impedimento a comparire nelle udienze dei procedimenti penali, identificando normativamente una serie di attività e di soggetti a cui sia applicabile la relativa disciplina. Occorre innanzitutto premettere che il lavoro svolto in Commissione è stato molto proficuo ed ha prodotto un risultato particolarmente significativo, consistente nella predisposizione e nell'approvazione di un testo che ha ricompreso punti significativi delle numerose proposte di legge in materia. Il testo approvato dalla Commissione giustizia è un articolato che tiene conto non solo delle proposte abbinate dei gruppi di maggioranza, ma anche di una proposta di legge presentata da un gruppo di opposizione - mi riferisco all'UdC - anzi la struttura del testo si basa proprio su quella presentata dall'onorevole Vietti. Su questa si è innestata quella presentata dal sottoscritto e dall'onorevole Brigandì, tenendo conto anche delle altre proposte presentate dagli onorevoli La Loggia, Biancofiore e Paniz.

Non si deve poi dimenticare che un altro gruppo di opposizione, l'Italia dei Valori, ha presentato una proposta sul tema del legittimo impedimento, individuando però soluzioni non coerenti con la *ratio* dell'istituto.

Come si è detto, la struttura è quella proposta dal gruppo dell'UdC: secondo questa proposta, l'intervento sul legittimo impedimento a comparire del Presidente del Consiglio deve essere fatto attraverso una norma che sia un ponte verso riforme costituzionali che regolino nuovi rapporti fra politica e magistratura, con particolare riferimento al Governo (da ciò la natura transitoria della nuova disposizione processuale). Tutte le proposte all'esame della Commissione miravano a garantire una civile convivenza fra funzioni tutelate dalla Costituzione: quella dell'esercizio della giurisdizione e quelle relative all'azione degli organi costituzionali, legislativo ed esecutivo.

Compete al legislatore fissare normativamente i confini ed i relativi margini d'azione, affinché non si realizzino interferenze ed invasioni di campo, ma si concreti al contrario un puntuale bilanciamento tra situazioni garantite dalla Carta costituzionale. Riservare alla libera interpretazione del giudice la validità, la forza e la concretezza di un impegno istituzionale o politico di un

componente di un organo costituzionale costituisce un serio squilibrio tra l'azione di chi esercita funzioni giurisdizionali - meritevoli certamente di puntuale assolvimento - e quella di altri organi costituzionali, che finirebbero per vedersi imposta dall'esterno un'agenda di attività. Il che, oltre a creare un continuo stato di tensione e conflitto, andrebbe a realizzare una compenetrazione ed una confusione fra attività che la Costituzione ha separato in modo netto, con ciò compromettendo altresì il ruolo delle istituzioni.

È pertanto essenziale, al fine di sottrarre ad un'interpretazione soggettiva il giudizio sul merito e sulla concretezza delle attività istituzionali e politiche correlate alla carica, un intervento del legislatore che ponga le funzioni esercitate al centro dell'indagine sul legittimo impedimento, non certo per prevederne ipotesi di presunzione assoluta di sussistenza, bensì per cogliervi i connotati eventualmente di puntuale continuità.

Il testo all'esame del Parlamento si caratterizza per l'indicazione di un arco temporale massimo di vigenza, durante il quale dovrà essere approvata una legge costituzionale avente ad oggetto una disciplina organica delle prerogative dei membri del Governo e della partecipazione degli stessi ai processi penali. Si tratta pertanto di una «legge ponte», avente una durata limitata finalizzata a colmare una lacuna dell'ordinamento ed a consentire al legislatore di predisporre un'organica disciplina della materia.

È evidente a tutti che si tratta di una materia che presenta la necessità di un intervento normativo. Infatti, il semplice rischio che la partecipazione ad udienze che li riguardino da parte di soggetti istituzionali comprometta il regolare svolgimento delle alte funzioni loro attribuite, costituisce un *vulnus* cui occorre porre rimedio attraverso soluzioni che garantiscano un equo temperamento degli interessi in campo.

Sotto questo profilo, va respinta con forza la tesi - che è già stata affermata da alcuni esponenti dei partiti dell'opposizione - secondo cui il provvedimento in discussione costituisce una forma di immunità. Al contrario, esso interviene su un istituto già previsto dall'ordinamento, quello dell'impedimento a comparire, per riaffermare alcune situazioni meritevoli di tutela.

L'articolo 420-ter del codice di procedura penale già prevede che il giudice, in determinate situazioni, sia tenuto a rinviare l'udienza. È del tutto naturale, che il legislatore possa intervenire su tale impianto, senza per questo determinare un'immunità. Anzi, il legislatore, ribadisce semplicemente il concetto secondo il quale tutte le attività di Governo vanno ricomprese nella portata dell'istituto di cui al suddetto articolo 420-ter.

Se la disciplina dell'impedimento a comparire oggi in vigore venisse correttamente interpretata ed applicata, questi principi sarebbero già affermati chiaramente, ma il solo dubbio che le attività di chi esercita il potere esecutivo possano essere sindacate nella loro portata da appartenenti ad un diverso potere, non sarebbe costituzionalmente corretto.

Pertanto, il legislatore è chiamato a specificare e chiarire che la valutazione del merito e dei tempi dell'attività di Governo non compete al potere giudiziario. È compito del legislatore procedere ad un bilanciamento, attraverso percorsi che escludano scelte discrezionali, e per quanto possibile, siano ancorati a criteri oggettivi, a procedure automatiche e ad ipotesi tipizzate.

Proprio la tipizzazione delle cause costituenti il legittimo impedimento a comparire caratterizza il comma 2 dell'articolo 1 del provvedimento oggi in discussione. Infatti, nello stesso, andranno indicate tutte le fonti normative che disciplinano l'attività del Presidente del Consiglio dei ministri e che individuano quelle ipotesi - unitamente alle attività preparatorie e consequenziali ed a quelle connesse alle funzioni di Governo - che dovranno automaticamente determinare il rinvio dell'udienza.

Nel testo si afferma che per il Presidente del Consiglio dei ministri costituisce legittimo impedimento a comparire nell'udienza dei procedimenti penali, quale imputato o parte offesa, ai sensi dell'articolo 420-ter del codice di procedura penale, il concomitante esercizio di uno o più delle attribuzioni previste da particolari e specificamente richiamati articoli di legge. Opportunamente e logicamente, a queste attività sono ricondotte quelle preparatorie e consequenziali, nonché ogni attività, comunque, connessa alle funzioni di Governo. Diversamente,

la norma sarebbe carente di contenuto e sostanzialmente inutile.

L'opportunità di applicare la norma anche al caso in cui il Presidente del Consiglio sia parte offesa dovrà essere oggetto di riflessione, con riferimento alla coerenza, con la *ratio* del provvedimento. Per i Ministri viene fatto, più genericamente, riferimento all'esercizio delle attività previste dalle leggi e dai regolamenti che disciplinano le loro attribuzioni.

Sempre nell'ottica di un'oggettivizzazione della procedura, rientra la previsione di un'ipotesi di continuità dell'impegno che, attestata dagli uffici di appartenenza, comporterà l'automatico rinvio ad udienza successiva al periodo indicato. Si tratta di un'ipotesi - giova ripeterlo - non certo di presunzione assoluta di sussistenza del legittimo impedimento, bensì, di puntuale continuità dello stesso, ancorata alle disposizioni normative che regolano le attribuzioni di soggetti destinatari della legge. Il testo fissa, tuttavia, un termine di sei mesi per ciascun rinvio dell'udienza, determinato dall'attestazione di un impedimento continuativo. Il corso della prescrizione rimane sospeso per l'intera durata del rinvio.

Il dibattito su un tema tanto rilevante potrà e dovrà costituire un'occasione per far ripartire il dialogo tra forze politiche responsabili, a partire da quelle che, con un approccio costruttivo alla materia, si sono impegnate a predisporre una proposta. È fondamentale partire dalla consapevolezza che una seria e concreta apertura al confronto consentirà di approvare una legge che costituisca una tregua istituzionale solida, seria e giuridicamente consistente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIA ELISABETTA ALBERTI CASELLATI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Di Stanislao. Ne ha facoltà, per sedici minuti.

AUGUSTO DI STANISLAO. Signor Presidente, impiegherò solo dieci minuti, mentre lascerò i restanti sei al collega Palomba.

PRESIDENTE. Sta bene.

AUGUSTO DI STANISLAO. Signor Presidente, colleghi, rappresentante del Governo, il processo breve rappresenta il ventesimo provvedimento approvato in Parlamento nell'interesse del Capo del Governo, da una maggioranza formata da Lega nord e Popolo della Libertà.

Ancora una volta, è un provvedimento «salva Silvio», se così possiamo intenderlo, perché ormai conosciamo bene la persona e non abbiamo modo di utilizzare altri segnali di distinzione. Qualcuno tra gli effetti che tale provvedimento porrà nel dato immediato e in prospettiva, però, vorrei segnalarlo, non solo perché resti a futura memoria, ma anche per far capire che da oggi in avanti qualcosa succederà. Tale provvedimento sfascia la già malmessa macchina giudiziaria. Non vi è, infatti, alcun contemporaneo provvedimento che «asciughi» le procedure, che depenalizzi i reati, che renda più efficiente l'organizzazione giudiziaria, che qualifichi le risorse umane o che incrementi gli strumenti materiali.

Il processo breve impoverisce anche le casse dello Stato, perché si creano condizioni favorevoli alla «casta» per non risarcire il danno di sperperi e distrazioni; allontana dalla condanna le società che ricoprono la responsabilità amministrativa dei reati commessi dal *management* nell'interesse dell'azienda e, soprattutto, prepara un processo ingiusto e diseguale. Lasciati immutati oltre ogni ragionevolezza i reati, le procedure e le garanzie processuali, il processo non potrà che avere tempi lunghi.

Passiamo ad analizzare gli effetti a lungo termine. Si tratta di un processo nato per essere da un lato dilatato nei tempi e, dall'altro, strozzato nella durata. È uno strumento destinato a diventare superfluo, inutilizzabile, ma soprattutto inutile; uno strumento che non potrà mai essere giusto,

nonostante le belle parole che vengono pronunciate dai diversi esponenti della maggioranza di Governo. Esso, infatti, fa dannare i poveri che sono senza risorse e premia chi ha il denaro per pagarsi grandi competenze nell'esplorare i labirinti delle procedure, così come fa bene il nostro Premier.

In conclusione, il Paese sarà più fragile, insicuro e criminofilo, con giubilo dei delinquenti con e senza colletto bianco. Vi è finalmente il modo legale per arraffare, arricchirsi e farsi prepotente senza danno, mal vivere senza pagare dazio né allo Stato, né alle innocenti vittime di tanti soprusi. Il processo breve è anche il frutto avvelenato di un'arrogante pretesa immunitaria. È un atto quasi intimidatorio al Parlamento e allo Stato. È già accaduto qualche tempo fa, nel 2008, quando, con un emendamento al decreto-legge in materia di sicurezza, il Capo del Governo si fa approvare la sospensione per un anno dei processi per fatti commessi prima del 1° luglio 2002, la cui pena non eccede i 10 anni (è questo il suo caso). La norma manda all'aria 100 mila processi in Italia. Berlusconi agita tutto questo per rendere accettabile come danno minore un provvedimento che lo rende immune fino al termine del mandato. Il lodo Alfano sarà poi approvato l'11 luglio 2008 e bocciato dalla Consulta perché incostituzionale - come questo provvedimento - il 7 ottobre 2009. Si ripete puntualmente lo stesso quadro tattico. Distruttivo dell'intero sistema giudiziario, il processo breve è un mostro che dovrebbe convincerci ad accogliere come riduttivo di un rovinoso danno un altro provvedimento che, senza umiliare l'interesse collettivo, può ottenere lo stesso risultato, ossia il congelamento dei processi del «Cavaliere». Il male minore per i cittadini e per lo Stato, che dovrebbe salvare Berlusconi dalle sue «rogne» giudiziarie, è costituito dal provvedimento sul legittimo impedimento; la riformulazione - ancora per via ordinaria e quindi incostituzionale - del lodo Alfano. La definiscono: disposizione temporanea in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio a comparire nelle udienze penali; e si prevede che costituiscano motivo di rinvio delle udienze gli impegni istituzionali del Capo del Governo. La norma sarà valida per tutti i processi in corso in ogni fase, stato o grado, solo per 18 mesi, in attesa di una riforma costituzionale che reintroduca, purtroppo, l'immunità parlamentare. È naturale che Berlusconi non si fidi dell'*escamotage* o della solidità di questo ponte, perché dovrebbe vedere garantita la sua salvezza in una legge, quella sul legittimo impedimento.

Credo che su questo dato dovremmo riflettere, perché esso dovrebbe allarmare l'opposizione e anche segmenti di una magistratura che è stressata da questa guerra continua contro il Premier. È strano che essi non si accorgano che la revisione dell'immunità - che il «Cavaliere» deve far approvare anche dall'opposizione - è il grimaldello attraverso cui far passare la costituzionalizzazione di se stesso e l'anomalia dei suoi interessi, confusi, sovrapposti e complessi. Si tratta di un congegno per potenziare un potere che si immagina limitato da troppi contrappesi. I contrappesi - e mi rivolgo ai colleghi - sono il Parlamento, l'ordine giudiziario, il Capo dello Stato, la Corte costituzionale. È evidente che Berlusconi chieda che la Costituzione diventi strumento di chi governa, ossia un dispositivo per esercitare solo il potere.

Ci si sarebbe aspettato - e non solo dall'Italia dei Valori - che si levasse più di una voce autorevole che ricordasse che la Carta fondamentale della Repubblica è figlia di un costituzionalismo che non l'ha immaginata strumento di governo, ma di garanzia contro gli abusi di potere. Quello che si sta tentando, invece, è l'ennesima strada affinché si renda immunizzato il Premier e che lo si possa sdoganare per sempre all'interno della nostra Costituzione. Credo che questo debba allarmare non solo i deputati dell'opposizione ma anche i parlamentari della maggioranza, perché oltre a togliere la possibilità di esprimere una propria posizione, viene tolta loro la completa dignità personale, politica e istituzionale.

Ma voglio tornare al provvedimento. Il legittimo impedimento dell'imputato, come causa di rinvio dell'udienza nel processo penale, è istituito ed è già stato previsto nel nostro ordinamento processuale a tutela del diritto di difesa (si veda l'articolo 420-ter del codice di procedura penale). Ebbene, a questo dato non vi è nulla da aggiungere con un ulteriore provvedimento visto che già ci sono tutte le leggi e le circostanze che ne prevedono la possibilità o meno di metterlo in pratica. La proposta di testo unificato ignora completamente le indicazioni della Corte costituzionale,

riproducendo in modo amplificato gli errori che viziavano il lodo Alfano. Come chiaramente affermato da illustri giuristi auditi in Commissione, la linea portante dovrebbe essere, invece, quella del bilanciamento tra interessi e funzioni di pari rango costituzionale.

Voglio ora analizzare l'articolo 1 del provvedimento, in cui si afferma che in attesa di una legge costituzionale, recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri nonché le modalità di partecipazione degli stessi ai processi penali, questi necessitano di un «sereno svolgimento delle loro funzioni». Esprimo delle forti perplessità - insieme a tanti altri, non solo insigni giuristi - perché credo che la configurazione del diritto del Presidente del Consiglio dei ministri e dei suoi Ministri al sereno svolgimento delle funzioni non solo lasci delle perplessità e dei grandi punti interrogativi ma anche dei vuoti di carattere giuridico. La nostra Costituzione non prevede un «diritto alla serenità» negli stessi termini in cui esso è riconosciuto, ad esempio, dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America, perché ci sono modi e tempi per agire con le proprie capacità e le proprie prerogative. Inoltre, non si può immaginare che con un provvedimento di tale portata si voglia tutelare il Presidente del Consiglio che si trovi in situazioni di fragilità emotiva, dal momento che una simile predisposizione all'emotività scongiurerebbe di assumere, di fatto, le cariche di Governo.

Detto questo, credo che l'impedimento legittimo sia, di fatto e per sua natura, qualcosa di puntuale e di concretamente localizzato nel tempo. Una presunzione assoluta *ex lege* di impedimento continuativo per un lungo periodo di tempo equivarrebbe a una norma di *status derogatoria*, cioè a una prerogativa. Il testo in esame risulta, dunque, incostituzionale, *ad personam* e volto a istituire una prerogativa inaccettabile se non prevista con legge costituzionale.

Infine, il testo nuoce anche all'immagine dell'Italia, che appare come un Paese teso unicamente a risolvere problematiche di carattere secondario, nell'interesse di pochi soggetti se non addirittura di uno solo, per di più con strumenti impropri, allo scopo di introdurre nell'ordinamento una vera e propria prerogativa con l'affermazione dell'assoluto primato della funzione politica su quella giurisdizionale.

Credo che questi pochi elementi di riflessione debbano far capire che da parte dell'Italia dei Valori non vi sia ostracismo rispetto al provvedimento, ma che ci si debba rendere conto che vi è un tempo per ogni cosa e vi è una Costituzione per tutti i tempi, che non va modificata o piegata agli interessi di parte o solo di qualcuno. Credo che su questi temi ci dovremmo misurare e confrontare, piuttosto che andare avanti a colpi di maggioranza.

Si sta facendo un danno enorme a questo Paese, si sta facendo un danno enorme alla democrazia, si sta facendo un danno irreversibile a questo Parlamento.

Mi auguro che si possano sviluppare, all'interno del Parlamento, quel dibattito (che è mancato) e quel confronto forte e importante che possa anche rimettere insieme tutto lo schieramento dell'opposizione per far capire che altri sono i problemi di questo Paese, che altre sono le urgenze a cui dare risposta e che altri sono i provvedimenti di cui si dovrebbe far carico il Paese.

Sembra quasi che dopo il danno vi sia la beffa: stamattina abbiamo parlato di un disegno di legge collegato alla legge finanziaria in materia di lavoro (che peraltro è scollegato da ogni tipo di realtà, di urgenza e di emergenza che attanaglia soprattutto i nostri giovani in questa realtà); adesso paradossalmente parliamo di un provvedimento talmente urgente che deve passare prima di tutti perché prima bisogna tutelare e salvaguardare il nostro Premier, e poi vengono, forse, i problemi del lavoro, del precariato e delle famiglie che non arrivano la fine del mese.

Credo che su questo tema dovremmo interrogarci per capire in che modo e in che misura questo Parlamento è ancora vicino ai problemi della gente e in che modo e in che misura il Governo rappresenti fino in fondo le istanze di cambiamento, di innovazione, di capacità di stare dentro le cose di questa nostra realtà italiana che sempre più si va sganciando, per colpa di questo Governo, dai temi e dai dettati europei in ogni tipo di legge che viene approvata da questo Parlamento e che viene proposta dal Governo.

Credo che su questi temi ci sia molto da dibattere e che sul tema che stiamo affrontando oggi l'opposizione debba battere un colpo, tutta insieme, perché non è pensabile che questo

provvedimento possa passare e, se non ci riuscirà l'Aula - ma mi auguro che lo faccia - con un confronto serrato e forte, lo farà sicuramente la Corte costituzionale, facendo ciò che ha fatto con il «lodo Alfano»: lo dichiarerà incostituzionale, perché non vi è nessun tipo di elemento che possa far pensare che una simile legge possa essere strumento di lavoro del Parlamento di uno Stato civile, e soprattutto di uno Stato moderno, che cerca di sviluppare azioni di emancipazione, piuttosto che azioni legate alle sorti di una singola persona, fosse anche essa il Capo dello Stato (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Ferranti. Ne ha facoltà.

DONATELLA FERRANTI. Signor Presidente, chiedo fin d'ora, se dovesse finire il tempo a mia disposizione, che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. Senz'altro, onorevole Ferranti. La avviserò quando sta per terminare il suo tempo. Mi permetta di salutare gli studenti e gli insegnanti dell'istituto comprensivo Marco Polo di Cardito, della provincia di Napoli, che stanno assistendo dalle tribune ai nostri lavori della giornata di oggi, che vedono in corso la discussione sulle linee generali delle proposte di legge riguardanti il legittimo impedimento.

DONATELLA FERRANTI. Credo sia utile rammentare quale sia la disciplina attuale del legittimo impedimento a comparire, una norma che, per l'appunto, riguarda e garantisce la partecipazione dell'imputato al suo processo.

In realtà, già oggi la disciplina che è stata introdotta con il nuovo codice di procedura penale del 1989 prevede che il giudice, anche d'ufficio, sospende o rinvia il dibattimento quando risulta che l'assenza sia dovuta o quando appare probabile che sia dovuta a caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento.

La novità del 1988 fu proprio quella della non necessità di prova assoluta di esistenza: è sufficiente la semplice probabilità dell'impedimento, ove questo sia assoluto. Con la proposta in esame come si vuole stravolgere questo sistema, che è già un sistema di ampia e sufficiente garanzia dell'imputato a partecipare giustamente al suo processo? Individuando ipotesi astratte di legittimo impedimento legate all'assolvimento concomitante di funzioni istituzionali quale Presidente del Consiglio o Ministro che, per la loro genericità e il riferimento all'attività politica, preparatoria, di Governo, conseguente, o comunque connessa, fanno sì che in realtà vi sia un automatismo rispetto alla deduzione del legittimo impedimento, ossia dell'impedimento, rispetto all'andamento del processo. In realtà, questa materia non è nuova: è già stata valutata dalla Corte costituzionale, che, nel risolvere dei conflitti di attribuzione, si è già espressa nell'individuare quali sono i limiti per il legislatore. I limiti sono proprio quelli - disse la Corte costituzionale in quelle sentenze del 2001 e del 2003 - che non si può individuare una soluzione automatica che fa poi derivare come un automatismo necessario il legittimo impedimento e, quindi, sospende il processo penale. Proprio la giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, ha valorizzato un altro elemento critico che si cercò all'epoca di individuare proprio con riferimento al legittimo impedimento governativo e parlamentare. Nella sentenza del 2001, infatti, proprio in relazione alla regola che suggeriva la Camera dei deputati all'epoca - mi pare che si riferisse al caso Previti - di configurare come legittimo impedimento la partecipazione del parlamentare alle sole votazioni in Assemblea, la Corte affermò che tale regola acquisirebbe sempre una impropria valenza derogatoria del diritto comune. Il punto è che l'introduzione di una norma astratta, generalmente derogatoria delle regole processuali comuni che valgono per tutti i cittadini, rischia di creare una ingiustificata disparità di trattamento tra imputati titolari di cariche istituzionali e imputati che non lo siano. Nell'assetto costituzionale vigente non ci possono essere garanzie che differenzino la posizione degli imputati tra di loro a seconda che siano o meno titolari di cariche costituzionali se non attraverso il

riferimento al testo costituzionale che oggi è costituito dal nostro articolo 68, reduce tra l'altro da una modifica e da un referendum su questo punto che ha ridotto o comunque individuato quali sono le prerogative costituzionali dei parlamentari e, quindi, anche degli uomini di Governo. Per questi ultimi, poi, esiste una particolare disciplina che riguarda i reati funzionali, ovvero commessi nell'esercizio delle loro funzioni, per cui esiste la giurisdizione del tribunale dei ministri.

Quindi, qualsiasi deroga alla regola di comune rispetto della giurisdizione andrebbe perlomeno prevista con legge costituzionale e tra l'altro senza andare a ricercare lontano nel tempo l'individuazione di quelle sentenze che stabilirono i conflitti abbiamo avuto una sentenza recente, quella che ha dichiarato incostituzionale il lodo Alfano - la n. 262 del 2009 -, che ha ribadito gli stessi concetti.

Questo testo di legge - sul quale, qualora non venga modificato, possiamo sin da ora annunciare il nostro voto contrario - sostanzialmente crea quell'automatismo che non può essere accolto in un principio di compatibilità del sistema. Diverso è se la qualificazione dell'azione governativa come legittimo impedimento processuale venga a sottostare ad una valutazione nel caso concreto del giudice che ha il governo e la responsabilità del processo.

Infatti, se in altri procedimenti legislativi (che, come abbiamo visto, hanno avuto un iter abbastanza travagliato, ma comunque concluso nell'ambito del Senato, il cosiddetto provvedimento riconducibile alla nozione di processo breve, o comunque processo di ragionevole durata) vediamo come venga valorizzata la responsabilità del giudice nella conduzione del processo e, quindi, anche nell'assicurare dei tempi alla giustizia, in questo caso si deroga incoerentemente a tutto quello che di là è stato detto. Infatti, in questo caso il giudice è soltanto passivamente un notaio di avvenimenti che riguardano e si formano fuori dal processo. Possono addirittura derivare da comportamenti unilaterali di chi è titolare della funzione pubblica, che governa i tempi dei suoi impegni molte volte e che, quindi, determinerebbe immediatamente il governo anche dei tempi processuali, anzi della sospensione automatica e senza contraddittorio alcuno dell'attività processuale.

Quindi non si può ricorrere, come accade nella proposta concreta, a formule vaghe e onnicomprensive in cui si parla anche per i ministri di attività inerenti alle funzioni istituzionali o politiche comunque regolate o facenti riferimento a delle norme generali che non tipizzano, perché non può essere tipizzata l'attività di Governo. L'attività di Governo può essere tipizzata in alcune sue forme, ad esempio nel caso della riunione di un Consiglio dei ministri, ma in tante altre diventa qualcosa che non può essere stretto entro dei paletti così stringenti, ma deve essere qualcosa che si adatta e si conforma alle esigenze dell'amministrazione. Quindi, in quanto tale non può essere tipizzata in maniera generale e astratta e deve essere valutata in concreto dal giudice nel contraddittorio delle parti, perché un processo ha delle parti: oltre all'imputato c'è il pubblico ministero e la parte civile.

Se lo scopo fosse quello di assicurare la possibilità di difendersi personalmente nel processo, senza pregiudicare il compimento di attività connesse all'ufficio, nella legge si dovrebbe trovare un adeguato temperamento di queste esigenze. Se invece, come viene anche ammesso e sbandierato, si intende tutelare la funzione istituzionale evitando la necessità di difendersi nel processo, perché esso può turbare - come si dice nella relazione e nella premessa - lo svolgimento dell'attività connessa alla carica, allora la strada non è quella della modifica della norma processuale del codice di procedura penale. Ciò vuol dire ammettere che l'impedimento deve valere a tempo indeterminato, cosa che in realtà provoca una sospensione del processo e quindi la via non può essere quella della modifica della legge ordinaria, ma deve essere necessariamente quella della legge costituzionale. Il tutto, come dicevo, sempre attraverso un contraddittorio con le altre parti. Questa legge è talmente fatta su misura di due processi, dove non mi risulta che si siano costituite delle parti civili, che in realtà non si prova nemmeno a pensarci. Si formula una norma generale e astratta, sia pure con una premessa che la riconduce ad una specifica esigenza quasi palesata, e poi d'altro canto si introduce un mostro giuridico che fa venir meno qualsiasi principio del contraddittorio. Il principio del contraddittorio è tanto richiamato da tutti, sia al Governo che nel Parlamento, come un principio basilare che deve essere effettivamente garantito, ma poi non si

tengono in nessun conto i costi materiali e umani che derivano dalle udienze che dovrebbero perciò essere limitate allo stretto indispensabile: è il giudice che ne dovrebbe tener conto nella valutazione concreta. Non si tiene conto del sacrificio dei diritti delle altre parti, anche della parte pubblica che rappresenta lo Stato nell'esercizio della sua potestà punitiva.

In conclusione, ritengo che l'esigenza di permettere l'esercizio di funzioni pubbliche da parte di un componente di un organo costituzionale, delle Camere parlamentari o di una carica pubblica o governativa che sia imputato in un processo, consentendo il regolare e integro svolgimento delle stesse funzioni - mi permetto di rappresentarlo a tutti, ma credo che tutti quanti voi già lo sappiate - è già pacificamente considerata come causa di possibile legittimo impedimento, valutata nel caso concreto dal giudice, che dà luogo al rinvio dell'udienza. In tal senso è dominante la prassi giudiziaria, la giurisprudenza dei giudici comuni e della Corte costituzionale. Quindi l'affermazione contenuta nelle premesse del testo della legge appare inutile e demagogica, ed è volta in realtà a giustificare all'opinione pubblica un'inutile legge *ad personam*.

Il principio base da seguire, infatti, se si vuole assolvere al ruolo di legislatore e se questo legislatore non deve solo e soltanto perseguire gli interessi di un singolo, è sempre quello del bilanciamento tra contrapposte esigenze: da un lato, vi è l'interesse all'effettivo esercizio della funzione giurisdizionale attraverso la celebrazione del processo, dall'altro, vi è l'interesse al continuativo e regolare svolgimento delle funzioni pubbliche, specie se facenti capo ad organi costituzionali.

Questa disciplina che si vuole introdurre è l'ennesimo tentativo di piegare le regole del sistema alle esigenze processuali di una sola persona, poiché stabilisce a priori e in modo vincolante che la titolarità e l'esercizio di funzioni costituiscono sempre legittimo impedimento per tutta la durata della carica pubblica, per lunghi periodi di tempo predeterminati, prescindendo da qualsiasi valutazione del caso concreto, prescindendo dall'effettiva connessione di quell'impedimento, di quell'impegno all'esercizio della funzione di Governo. Si traduce in una vera e propria prerogativa di titolari di cariche pubbliche, diretta a proteggerne lo *status* e la funzione, realizza una deroga al normale esercizio della funzione giurisdizionale che solo il legislatore costituzionale può eventualmente stabilire. Tutto questo mentre il Paese attraversa una crisi difficilissima e nessun progetto organico di riforma per la giustizia è stato di fatto elaborato né sottoposto all'esame parlamentare.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

DONATELLA FERRANTI. Mi avvio a concludere, Presidente. Un'altra riflessione mi è d'obbligo perché siamo all'ennesimo provvedimento *ad personam* che si colloca in una gincana di provvedimenti sapientemente dosati nei tempi e nei percorsi di discussione in Commissione e in Assemblea, tra Camera e Senato, ora accelerati, ora rallentati, con uno spreco di tempo, di energie, di risorse pubbliche in Parlamento e con l'unico, ossessivo scopo di sospendere i processi in corso di cui abbiamo parlato tante volte.

Lascia perplessi, e devo dire personalmente sconcertati, il fatto che molte intelligenze politiche si sforzino di trovare comunque una giustificazione alla reintroduzione di una immunità parlamentare che, partendo dalle contingenti pendenze penali del Presidente del Consiglio, viene individuata come la condizione necessaria per restituire alla politica la forza e la capacità decisionale perduta. Credo, però, che noi tutti dobbiamo stare attenti a ciò che agli occhi di molti cittadini si pone come un ulteriore privilegio per la classe politica, un venir meno del principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge in nome di una funzionalità di Governo, quasi che il voto popolare sia una sorta di purificazione da tutti i peccati, anche di natura penale, e come se, una volta eletti, rendesse il rappresentante del popolo una sorta di *princeps legibus solutus*.

PRESIDENTE. Saluto gli studenti e gli insegnanti del terzo circolo di Maddaloni plesso «Lambruschini» (Caserta), che stanno assistendo ai nostri lavori dalle tribune (*Applausi*). È iscritto a parlare l'onorevole Papa. Ne ha facoltà.

ALFONSO PAPA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, ho ascoltato con attenzione gli interventi che sono stati svolti dai rappresentanti dell'opposizione, tenuto conto che oggi ci troviamo ad affrontare una normativa che disciplina il legittimo impedimento a comparire in udienze processuali per cariche dello Stato e membri del Governo.

In via preliminare, devo dire che questo tema evoca sicuramente una forte pregnanza politica, sia in relazione a quello che è stato, e che è, il dibattito di questi anni sui rapporti tra giustizia, potere esecutivo, cariche istituzionali e magistratura, sia in relazione alla struttura della materia e all'evoluzione che ha avuto nel tempo, essendovi stata una serie di interventi che ha toccato anche la Costituzione e che a vario titolo e in vario modo ha modificato e disciplinato tale materia. È una materia che attiene all'esercizio dell'azione dell'Esecutivo, ovvero all'esercizio di quella funzione di indirizzo politico che nel sistema democratico valorizza l'attività amministrativa, adeguandola alle indicazioni popolari espresse attraverso le elezioni e che si tramutano in maggioranze, Governi e rapporti fiduciari con le maggioranze parlamentari che li sostengono. Se così stanno le cose, dobbiamo ricordare, innanzitutto, che non vi è Paese occidentale, Paese democratico, Paese a struttura camerale, comunque liberale o che, comunque, viva un sistema paragonabile al nostro quanto a democrazia compiuta, che non affronti questa materia e che non la disciplini.

Sarebbe estremamente noioso (o forse interessante a seconda dei punti di vista) affrontare questa disciplina per quel che riguarda i Paesi a noi vicini. Potremmo farlo e siamo pronti a farlo per scoprire che, ad oggi, il Paese che ha una lacuna normativa in questa materia di fatto è l'Italia. Potremmo ricordare che l'ultimo Paese europeo ad avere disciplinato in maniera compiuta questa materia è stato recentemente la Francia, per la verità in pendenza di procedimenti nei confronti del Presidente della Repubblica, Paese presidenziale, per consentire il corretto e sereno svolgimento delle sue funzioni. Francamente, non riusciamo a comprendere cosa in questo termine abbia potuto turbare il collega dell'opposizione intervenuto prima, atteso che la serenità, come egli ricordava, è evocata in quella che è la più antica delle Costituzioni che i Paesi democratici conoscono. È stato fatto ciò per garantire in quel Paese e in quella Repubblica presidenziale il sereno svolgimento delle attività presidenziali del Presidente della Repubblica. Dunque, la Francia è stato il Paese dove, da ultimo, si è disciplinato un sostanziale congelamento delle attività processuali nei confronti del Presidente della Repubblica. Attività che, come è noto a coloro i quali seguono le vicende giornalistiche di cronaca d'oltralpe, cessato il mandato, sono riprese regolarmente. Oggi, la persona fisica che all'epoca rappresentava la Repubblica francese nella qualità di Presidente della Repubblica, sta affrontando regolarmente i processi per i fatti che, all'epoca, gli sono stati addebitati.

Dobbiamo, tra l'altro, ricordare ai colleghi dell'opposizione, i quali hanno affrontato con dovizia di dettaglio e in maniera assolutamente approfondita questi aspetti, che, in questa discussione, vi è un invitato di pietra che la politica porta sulla sua coscienza, ovvero la Costituzione. Per chi ama ergersi a difensore dell'ultima ora della magistratura e dei valori di autonomia e di indipendenza della giurisdizione, dobbiamo ricordare che non una sola parola è stata spesa prima del 1993 dalla magistratura (nelle forme associate o istituzionali) contro l'istituto della cosiddetta immunità, all'epoca disciplinata dall'articolo 68 della Costituzione. Non una sola parola, inoltre, a favore di quella soppressione o, invocando che non fosse reintrodotta, è stata spesa sempre dalla magistratura successivamente alla soppressione. Tutto ciò non stupisce perché il magistrato, soggetto alla legge e solo alla legge, evidentemente e correttamente ritiene fatto estraneo all'esercizio della giurisdizione l'esistenza o meno di una norma che disciplini la materia dell'immunità a vari livelli, graduandola per il parlamentare o il rappresentante del Governo.

Non deve stupire, quindi, che oggi, a fronte di atteggiamenti più realisti del re sulla materia, che

vengono avanzati da frange importanti dell'opposizione, la magistratura abbia evidenziato un sostanziale agnosticismo corretto rispetto a questi temi, osservando, come si osserva da tempo, che questa materia deve essere rimessa alla politica, come alla politica venne rimessa la scelta di sopprimere una norma che era prevista nella Costituzione, dall'articolo 68, che disciplinava un bilanciamento di poteri. Quali poteri bilanciava quella norma? Basta leggere i lavori preparatori della Costituzione per rendersi conto che l'Italia, nel momento in cui si muniva di un sistema di perfetta autonomia e indipendenza dell'organo requirente, assoggettando tale organo allo stesso autogoverno previsto per l'organo giudicante, nella sua Costituzione rigida, fonte di tutte le fonti di legge, prevedeva anche un sistema di guarentigia, uguale e contrario, che potremmo dire speculare a quello previsto per una magistratura, il cui organo requirente veniva giustamente munito, in quella prospettiva e in quella visione, di un'autonomia e indipendenza totale, fatto anomalo rispetto a quanto poi accaduto in tutti i Paesi occidentali avanzati e democratici del mondo.

Si prevedeva all'articolo 68 l'istituto dell'immunità parlamentare, venuto poi a cadere per scelta della politica, in una fase, quella di tangentopoli, che - lo dobbiamo dire - sicuramente ha cambiato l'Italia, ma non era una sorpresa per quello che è il dato storico e per quello che è stato il dibattito nella politica e anche nella magistratura, che certamente poi, quanto a rese processuali, ha manifestato anche dei profili spesso particolarmente deludenti e ha aperto delle contraddizioni sulle quali ancora oggi stiamo ragionando.

Allora, questa norma sarebbe ipocritamente definibile una norma *ad personam* per il Presidente del Consiglio o peggio ancora potremmo dire volgarmente per la persona fisica del Presidente del Consiglio, a difesa delle sue prerogative di uomo o se vogliamo delle sue debolezze, della sua mancanza di volontà di presentarsi a rispondere di determinati addebiti.

La verità è che questa norma mira ad assicurare, questa volta attraverso un procedimento e in maniera articolata, la gestione normativa di fenomeni processuali che incidono sul regolare, corretto e diciamo pure sereno esercizio di attività e prerogative, per le quali un soggetto è stato chiamato a svolgere questa attività da elettori consapevoli e consci dei rapporti tra politica e magistratura, delle polemiche che si agitavano e delle questioni sospese che si articolavano sulla singola persona fisica o su ciò che quella persona rappresentava.

Oggi quella persona rappresenta il potere esecutivo, ossia il Presidente del Consiglio. Questa normativa mira a consentire un esercizio sereno di attività giurisdizionale per gli addebiti che sono stati presentati, successivamente ad un esercizio sereno, con i pregi e i difetti, ma comunque articolato, di un mandato al quale questo Governo e questo Presidente del Consiglio è stato chiamato. Tutto ciò, senza alcuna venatura polemica, che non vi può essere: tenendo presente che questa norma finisce per divenire essa stessa una norma ponte, partendo dalle considerazioni svolte a più riprese dalla Corte costituzionale, nonché dalla volontà di non affrontare, in termini polemici, i precetti provenienti dalla stessa nel pronunciarsi su norme che sostanzialmente miravano a definire la sospensione dei processi per queste cariche, tenendo presente, inoltre, che questa materia ha avuto e ha una soluzione positiva in termini costituzionali per il solo fatto di essere stata disciplinata per quarant'anni nella Costituzione e senza critiche...

**PRESIDENTE.** Onorevole Papa, la prego di concludere.

**ALFONSO PAPA.** ...oggi diventa l'inizio di un processo che - è inutile dirlo - dovrà necessariamente portare ad un confronto destinato a sfociare proprio in grandi riforme costituzionali in tale direzione, e in grandi riforme ordinamentali che sono esattamente quelle delle quali da tempo si parla in Aula. Esse hanno visto importanti aperture e interesse da parte del mondo della magistratura, hanno visto momenti di grande responsabilità in parti moderate e consapevoli dell'opposizione, come è accaduto anche recentemente con partiti quali l'UdC, o anche il Partito Democratico su singoli aspetti; e che consentono oggi in uno spirito rinnovato di affrontare in tempi politici un problema che, ipocritamente trascinato in termini paragiuridici, è divenuto sostanzialmente un vicolo cieco nel quale qualcuno vorrebbe imbrigliare il Presidente del Consiglio,

senza rendersi conto che sta imbrigliando l'intera politica italiana (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Rao. Ne ha facoltà.

ROBERTO RAO. Signor Presidente, signor sottosegretario, colleghi, l'atto che abbiamo oggi all'esame, e a cui l'UdC con il progetto di legge cosiddetto Vietti ha dato un impulso significativo, se non determinante (sarebbe ipocrita a questo punto non affermarlo), trae la sua origine, e indirettamente la sua necessità dalla dichiarata illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge n. 124 del 2008, il cosiddetto lodo Alfano, che poi altro non era che «Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato», e poi dai fatti successivamente intervenuti. Si è quindi evidenziata la necessità di intraprendere un percorso che, tenendo nella massima considerazione gli esiti della pronuncia della Corte costituzionale, consentisse l'introduzione di un sistema di prerogative per le alte cariche dello Stato; con specifico riferimento, almeno dal nostro punto di vista, al Presidente del Consiglio dei ministri, perché secondo noi quello è il problema, il macigno, l'inciampo più che la pietra d'inciampo sulla strada delle riforme: le riforme vere, ampie, importanti per i cittadini in materia di giustizia, che aspettiamo almeno dal 1994.

Il rapporto fra politica e magistratura dagli anni Novanta in poi, soprattutto dopo la modifica dell'articolo 68 della Costituzione, quello sulla cosiddetta immunità parlamentare, ad opera della legge costituzionale n. 3 del 1993, vive uno stato di perenne conflittualità, è inutile far finta di non vederlo. Oggi sono in molti a dire dopo 17 anni che, in quell'occasione, il Parlamento legiferò sotto l'onda emotiva delle piazze, e anche la pressione delle procure. Non possiamo tuttavia neanche non ricordare, per amore di verità ed onestà intellettuale, che il sistema di garanzie previsto dai nostri costituenti aveva subito negli ultimi anni un'applicazione pratica da parte della politica più ampia, per certi versi esorbitante e, oserei dire, perfino distorta, rispetto allo spirito iniziale del dettato costituzionale; ed era sempre più avvertita fin dall'inizio degli anni Novanta non come una difesa delle istituzioni, ma come un'impunità per pochi, in una sorta di processo autoassolutivo di quella che i *media* chiamano spesso «la casta della politica».

È altresì innegabile, a nostro avviso, e lo ha ribadito anche recentemente il Presidente Casini in un'intervista, che in questi anni l'azione concreta della magistratura, in particolare verso la persona dell'attuale Presidente del Consiglio, possa essere vista, soprattutto da parte dei cittadini, come una sorta di accanimento giudiziario. Ciò, si badi bene, al di là della stessa volontà dei magistrati, che altro non fanno che applicare la legge, come d'obbligo; anche se proprio sull'obbligatorietà dell'azione penale andrebbe aperto, anzi chiuso probabilmente, un dibattito che dura ormai da molti anni, ed è una delle tante cose che non portiamo a compimento perché ci fermiamo sempre sulla prima pietra d'inciampo, e cioè sui problemi giudiziari del Premier.

È compito delle norme della Costituzione, e quindi del legislatore, definire meccanismi tali da evitare il corto circuito istituzionale, in mancanza dei quali il magistrato non può che seguire ed applicare la legge. Lo stesso Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricordato nel 2008 al CSM e ai magistrati i loro limiti con una lettera, scrivendo tra l'altro: «È intercorsa una stagione in cui il potere giudiziario ha talora invaso l'autonomia della politica e viceversa». Il punto è questo: esiste tale questione? Se esiste, come noi riteniamo, non è più rinviabile una complessiva e coordinata soluzione costituzionale che ripristini un generale equilibrio fra poteri e istituzioni. Nel frattempo, riteniamo però opportuno operare con una logica che possiamo forse definire della riduzione del danno. Mi spiego: quando nel luglio del 2008 ci astenemmo sul lodo Alfano, avanzando alcune delle argomentazioni con cui poi la Corte costituzionale lo ha bocciato nei mesi scorsi (e che più avanti proporrò alla vostra riflessione), ci astenemmo - dicevo - anche come contributo alla serenità dei rapporti tra partiti e istituzioni ed anche per ottenere che, in cambio, fosse eliminata dal decreto-legge sulla sicurezza la norma «bloccaprocessi».

Per risolvere la questione dei processi del Premier (sempre quelli!), non si potevano mettere a

repentaglio - fu il nostro ragionamento - 100 mila processi che sarebbero saltati a seguito dell'approvazione del disegno di legge sulla sicurezza: questo abbiamo fatto a tutela dei cittadini vittime dei reati, alcuni dei quali realmente infamanti, che avrebbero visto cancellati i processi in corso.

È stato uno scambio? Sì, lo ammettiamo: è stata un'assunzione di responsabilità nell'ottica della riduzione del danno, perché è più nobile ed è meglio lavorare in quest'Aula - secondo noi - per evitare di bloccare 100 mila processi (o, come nel caso del «processo breve», così come è stato licenziato dal Senato, cancellarli del tutto), piuttosto che gridare allo scandalo senza proporre una soluzione concreta, dal momento che la maggioranza ha i suoi numeri e poi quelli in quest'Aula si fanno sentire.

Signor Presidente, ci rivolgiamo anche ai colleghi delle altre opposizioni: può essere più facile e meno impegnativo gridare oggi all'ennesima legge *ad personam* - e probabilmente nessuna più di questa lo è mai stata ormai per ammissione unanime, di maggioranza e opposizione - ma è l'unico mezzo utile per dare il tempo al Parlamento di ripristinare un equilibrio rispettoso delle istituzioni senza approvare leggi che, per portata di impatto, gravità di soluzione e ricadute sociali, sarebbero secondo noi ben peggiori.

Dalla lettura della sentenza della Corte è emerso come, sebbene in astratto non sia irragionevole introdurre alcune prerogative a favore delle alte cariche dello Stato, queste debbano essere logicamente e coerentemente legate al sistema politico-costituzionale vigente (vi risparmio alcune parti della lettura della sentenza perché sicuramente i colleghi che sono qui presenti in Aula la conoscono meglio di me, quindi non le riassumo e vado al dunque).

In sintesi, al fine di non compromettere la funzionalità dell'azione dell'Esecutivo per fatti estranei all'iniziativa parlamentare - così come è stato recentemente e autorevolmente affermato dal Presidente della Repubblica - abbiamo ritenuto necessario introdurre un sistema di prerogative che consenta di garantire il sereno svolgimento delle funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri. Grazie alla proposta di legge presentata dal collega Vietti si è inteso disciplinare, in via temporanea e transitoria (attraverso la cosiddetta norma-ponte) sino all'approvazione della correlata norma costituzionale, l'istituto del legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri a comparire nelle udienze dei processi penali che lo vedono imputato, parte lesa o testimone. La chiara indicazione circa la transitorietà della norma, valida fino all'approvazione di una organica disciplina delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri attraverso legge costituzionale e comunque non oltre dodici o diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente proposta di legge, permette di superare l'eventuale eccezione di violazione dell'articolo 138 della Costituzione.

Molti hanno sottolineato questo aspetto in termini negativi, ma la stessa Corte costituzionale ha più volte ritenuto indenne da censure di incostituzionalità l'introduzione di una normativa anticipatrice degli effetti di una norma già sottoposta all'esame del Parlamento, statuendo il principio in forza del quale risulta ammissibile la previsione di una disciplina transitoria e limitata nel tempo destinata ad essere sostituita in tempi brevi dalla legge che regolerà in via definitiva l'istituto che la norma temporanea anticipa.

Riteniamo dunque che l'introduzione con norma temporanea e transitoria di una disciplina che consenta il rinvio del processo penale nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in vista della prossima approvazione della disposizione di riforma costituzionale, restando intatto il corretto esercizio dell'azione penale, garantita l'attività di indagine e inalterati i termini prescrizionali, sia una soluzione idonea a tutelare il buon andamento dell'amministrazione e del Governo (questo è un interesse del nostro Parlamento e dovrebbe essere anche un interesse *bipartisan*, perché il Presidente rappresenta tutti gli italiani).

Si tratta di un'iniziativa legislativa chiaramente alternativa - lo ribadiamo oggi - alla proposta di legge sul cosiddetto «processo breve». Alternativa in particolare, poiché sul processo breve non possiamo non essere d'accordo sul principio, alla norma transitoria sui processi in corso, proprio al fine di prevenire effetti destabilizzanti sull'intero sistema giudiziario attraverso la creazione di una vera propria amnistia mascherata - in questo concordo con gli altri esponenti dell'opposizione - per

troppi reati le cui vittime attendono giustizia.

Ancora una volta, in materia di giustizia sono stati anteposti alcuni interessi particolari all'interesse generale ad una giustizia giusta, certa ed efficiente. Ciò che si sta facendo è profondamente ingiusto, perché non ci si può sempre fare scudo dei principi, di norme costituzionali, di convenzioni internazionali da tutti condivise per risolvere alcune poche pendenze giudiziarie (mi riferisco chiaramente al processo breve). Si può affermare che il primato della politica sulla giurisdizione, in uno Stato di diritto, può essere accettato a condizione, però, che non si traduca in un'ingiustificata impunità, dato che il voto dei cittadini non è, come vorrebbero alcune forze politiche in quest'Aula, un mandato in bianco all'esercizio del potere, ma impegna a governare nel rispetto delle regole. In questa prospettiva, tra controllo di legalità e legittimazione popolare, non dovrebbe esservi contrapposizione, perché chi è eletto governa, essendo stato legittimato dal popolo a farlo, e se infrange la legge deve essere, tuttavia, sanzionato come ogni altro cittadino. Eppure, rispetto a tale ragionevole soluzione, vi è chi oggi si ribella, sostenendo che non è tollerabile che la magistratura, tramite le sue indagini, i suoi processi nei confronti di politici, possa interferire sulle gestioni pubbliche, rischiando di inceppare l'attività di Governo e di danneggiare pertanto gli interessi del Paese. Non ci sembra opportuna la decisione di non rendere effettiva una recente sentenza della Corte costituzionale solo perché il giudizio nel quale deve trovare attuazione riguarda il capo dell'Esecutivo. Ma neanche si può sottoporre quest'ultimo ad un continuo peregrinare per tribunali e procure in tutta Italia, precludendogli la possibilità di svolgere la sua delicata funzione di Governo. Un'opposizione responsabile, secondo noi, deve farsi carico di questo problema anche per rimuovere quel macigno, di cui parlavo prima, che dal 1994 ad oggi rende spesso volte insopportabile la politica italiana prigioniera di un rapporto controverso e conflittuale con la magistratura, e soprattutto perché una forza politica di opposizione deve pretendere che il Governo risponda delle cose che fa e, soprattutto, di quelle che non fa per il Paese. Noi, signor sottosegretario, vogliamo sgombrare il campo dal conflitto con la magistratura per costringervi a parlare dei problemi veri del Paese, di ciò che non si sta facendo, ad esempio, per le famiglie, per l'occupazione, per le piccole e medie imprese. Non è con la ragionevole durata dei processi che si garantisce al Presidente del Consiglio di esercitare appieno il mandato elettorale. Lo strumento non è questo, e a furia di piegarlo a queste esigenze è stato reso inutile allo scopo per il quale è previsto, ovvero garantire agli italiani una giustizia civile, penale e amministrativa dai tempi certi. La sede propria, secondo noi, e lo strumento corretto l'abbiamo indicato, è la proposta sul legittimo impedimento. A quanto pare, la bocciatura del lodo Schifani prima, del lodo Alfano poi, non ha fatto riflettere la maggioranza sugli errori commessi in questo campo. Non voglio citare tutte quelle leggi che nel corso degli anni sono state approvate nel tentativo di evitare il conflitto tra il Premier e la magistratura, praticamente tutte censurate dalla Corte costituzionale. Se sommiamo il tempo impiegato a discutere e ad approvare queste leggi, che si sono rivelate inutili per il Presidente del Consiglio e dannose per tutto il sistema giustizia, ci rendiamo conto del tempo perduto; tempo che se usato correttamente avrebbe dato all'Italia riforme vere e durature. Non può essere questa una seria e responsabile politica della giustizia. Una politica della giustizia ha bisogno di tanta politica del «giorno per giorno», di tanta buona amministrazione, del riordino e della razionalizzazione delle circoscrizioni (tema che non si affronta perché si ha timore delle conseguenze elettorali e delle proteste di coloro che ne saranno colpiti e abbiamo stigmatizzato questo comportamento del Ministro Alfano anche nella sua recente relazione discussa la settimana scorsa in quest'Aula), dell'aumento drastico delle risorse finanziarie (altro tema che non si affronta perché sul bilancio dello Stato grava l'ipoteca del ministro Tremonti e dei suoi tagli lineari, e non si ha il coraggio di decidere dove sia opportuno tagliare e dove invece sia opportuno aumentare i finanziamenti). La giustizia, onorevoli colleghi, ha bisogno di interventi puntuali sulle carriere e, certamente, anche di più valutazione di maggiore criterio meritocratico - lo speriamo vivamente -, di una buona formazione dei giovani, di un aggiornamento continuo di magistrati già in servizio, di una incisiva riforma dell'avvocatura e del processo penale, di una razionale distribuzione delle risorse umane sul territorio, di mezzi, di personale, di una maggiore modernizzazione degli uffici giudiziari.

Tutto ciò - mi avvio alla conclusione - in un clima di collaborazione e non di conflitto permanente tra politica e magistratura, nell'intento comune della classe politica e dei magistrati di servire il cittadino che ha diritto - sacrosanto diritto - ad avere una giustizia rapida, efficiente e severa quando deve esserlo, senza corsie preferenziali, uguale per tutti e soprattutto giusta. Come ho già ricordato nel mio intervento sulle comunicazioni del Ministro Alfano, ci siamo troppe volte divisi sulle norme, a nostro giudizio contraddittorie e confuse (inutilmente le abbiamo definite *ad personam*), ma sicuramente non si può imputare al nostro partito di non avere un atteggiamento più che costruttivo, teso nel settore giustizia ad una profonda azione riformatrice. La citata soluzione ponte indicata dal nostro rappresentante di gruppo in Commissione giustizia, l'onorevole Vietti, la proposta di legge costituzionale avanzata dal collega Ria sulla tutela delle alte cariche dello Stato (la cosiddetta costituzionalizzazione del lodo che porta il nome del Ministro Alfano), e da ultimo anche l'emendamento dell'Unione di Centro sulle sedi disagiate, che ha posto le basi per una soluzione di un problema molto sentito dai magistrati, costituiscono un esempio di questa disponibilità del mio partito. Lo abbiamo fatto non con un approccio ideologico di facciata, ma con uno spirito repubblicano proprio di chi è capace di non dire soltanto un «no», in ossequio al ruolo di opposizione che pure rappresentiamo in questa Assemblea. Lo abbiamo fatto - lo ripeto ancora una volta - per rimuovere dalla strada delle riforme il problema dei processi del Premier ed il conseguente rapporto di questo Governo con i magistrati e con il sistema giustizia. Dopo le norme sulle rogatorie, falso in bilancio, Cirielli, Cirami, Pecorella, Schifani, Alfano, verrà il giorno in cui questa Assemblea affronterà il tema della giustizia, a partire dalle sofferenze e dalle esigenze dei cittadini, e non si inseguiranno solo le vicende giudiziarie di qualcuno, sia esso il Capo dello Stato, il Capo del Governo, i Presidenti di Camera e Senato o ciascuno di noi.

Noi siamo pronti e la nostra disponibilità su questo provvedimento è un segnale preciso nella direzione di una maggiore serenità, ma anche un'assunzione di responsabilità perché questo appuntamento sulla riforma della giustizia non può essere rinviato oltre. L'Unione di Centro - concludo - lavorerà, come ha sempre fatto, in questa direzione senza pregiudizio, auspicando che si possa finalmente instaurare quel clima di collaborazione indispensabile per la costruzione di un consenso generale, anche reale e non solo a parole, intorno a riforme condivise che servano al rilancio e allo sviluppo del Paese e nell'interesse esclusivo degli italiani che reclamano una giustizia molto più attenta alle loro esigenze.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ciriello. Ne ha facoltà per dieci minuti.

PASQUALE CIRIELLO. Signor Presidente, vorrei iniziare questo mio intervento riprendendo un'osservazione già svolta in sede di discussione in Commissione giustizia, giacché davvero io considero il fatto stesso che questo provvedimento sia stato portato all'attenzione del Parlamento fra i primissimi del nuovo anno come un esempio, peraltro assai ben riuscito, di umorismo involontario. Infatti, tutti abbiamo ascoltato il Presidente del Consiglio, durante l'intero arco della sua degenza dopo l'aggressione, proclamare ai quattro venti che il 2010 sarebbe stato l'anno delle riforme tanto attese da tutti gli italiani, ed ora puntualmente ci troviamo ad esaminare un provvedimento che non è atteso da altri che dall'onorevole Silvio Berlusconi, il che è un'evidente presa in giro di questa Assemblea, ma prima ancora dei cittadini italiani. Infatti, che il Premier goda del consenso di una larga fetta degli italiani è un dato di fatto, ma che questi stessi italiani pongano in cima alle loro priorità il varo di una legge che sottragga il Presidente del Consiglio ai suoi processi è fieramente dubitabile.

Mi si lasci dire che cercare di negare, come ancora fanno molti colleghi di maggioranza, che si tratta di una legge *ad personam* è, oltre che ipocrita, addirittura puerile. Due sole considerazioni al riguardo: primo, nella foga di coprire la posizione del Presidente del Consiglio ci si è totalmente dimenticati di disciplinare la sorte degli eventuali coimputati o parti lese dal reato, tanto perché apparisse più chiaro qual è l'unico obiettivo che questa proposta di legge si prefigge di conseguire; secondo, quando al comma settimo dell'articolo 1 si prevede che le disposizioni proposte si

applicano anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado alla data di entrata in vigore della legge, è chiaro che qui non si hanno in mente accadimenti futuri ed eventuali, ma fattispecie ben concrete e già in essere, e ciascuno ne può trarre le conseguenze.

Ciò detto ed entrando nel merito del provvedimento, vorrei censurare l'utilizzo distorto che è stato fatto, fuori e dentro di queste Aule, da parte di esponenti di maggioranza, della copiosa giurisprudenza costituzionale esistente al riguardo e anche di quanto esposto dal Presidente emerito della Corte costituzionale, Valerio Onida, in sede di audizione, ricordando che bisogna avere la pazienza di leggere le sentenze per intero e l'onestà intellettuale di citarle in modo da non alterarne l'autentico significato. In realtà, la Consulta è ripetutamente intervenuta sul punto, a partire dalla sentenza n. 225 del 2001 via via sino alla sentenza n. 262 del 2009 sulla quale tornerò specificamente più avanti ed è intervenuta sempre per ribadire il medesimo principio: il bilanciamento tra i due interessi chiamati in causa in circostanze come quelle disciplinate dalla proposta in esame, interesse a che si espliciti il processo e interesse all'esercizio del diritto di difesa, impone l'individuazione di un ragionevole punto di intersezione tra queste due esigenze contrapposte senza che l'una debba pregiudizialmente cedere all'altra. Ora è evidente che se, invece, il contemperamento viene trovato sacrificando integralmente in via preventiva l'un interesse all'altro si va pacificamente incontro a seri problemi di costituzionalità. Eppure è proprio questo che la proposta fa e lo fa fingendo di mirare ad una tipizzazione delle attività in cui si sostanzierebbe la funzione di Presidente del Consiglio e che, come tale, costituirebbe legittimo impedimento a comparire in udienza, per poi aggiungere, quasi a mo' di *obiter dictum*, che è motivo di legittimo impedimento anche l'esercizio di ogni attività comunque connessa alle funzioni di Governo: una maniera elegante per dire che il Presidente del Consiglio è esonerato dal comparire in udienza con obbligo per il giudice di disporre il rinvio qualunque cosa egli faccia. Vorrei altresì far notare che presentare una proposta di legge così concepita significa non tenere in alcun conto la recente sentenza sul cosiddetto lodo Alfano, la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2009.

Quest'ultima ha infatti ribadito che il parametro di costituzionalità che in questa materia va essenzialmente considerato è quello rappresentato dal principio di eguaglianza. Ma dell'eguaglianza è corollario ineliminabile il criterio di ragionevolezza, altrimenti detto: possono apportarsi anche per via di leggi ordinarie deroghe al principio di uguaglianza, a condizione che queste si ispirino e siano anzi applicazione del criterio di ragionevolezza. Ma, come ha osservato Valerio Onida in sede di audizione, una disciplina che stabilisse *a priori* e in modo vincolante che la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituiscono sempre legittimo impedimento si tradurrebbe nella statuizione di una vera e propria prerogativa. Non si tratterebbe più di una legittima disciplina del processo rimessa al legislatore ordinario, ma di una forma di deroga al normale esercizio della funzione giurisdizionale che solo il legislatore costituzionale potrebbe eventualmente stabilire.

In sintesi, si può circoscrivere l'ambito di discrezionalità affidato al giudice dettando coordinate entro cui deve collocarsi la sua decisione in ogni caso sottoponibile agli ordinari rimedi giurisdizionali, ma non la si può interamente cancellare senza incorrere nel rischio di snaturare l'istituto che si va a disciplinare. Lo si denomina come se si trattasse di un normale passaggio processuale ma lo si disciplina, in realtà, sostanzialmente alla stregua di un'inaccettabile prerogativa di *status*. Se questi sono i profili di legittimità costituzionale da cui la proposta risulta inequivocabilmente segnata, inviterei i colleghi di maggioranza a riflettere bene adesso sul punto, quantomeno al fine di evitare poi le stucchevoli geremiadi sulle presunte appartenenze politiche dei giudici della Consulta cui fatalmente ci toccherebbe di assistere all'esito del vaglio di costituzionalità operato dalla Corte (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Rossomando. Ne ha facoltà.

**ANNA ROSSOMANDO.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo e onorevoli colleghi, ancora una volta, ad un anno ed otto mesi dall'inizio della legislatura, siamo impegnati a

discutere di necessità contingenti riferite a singoli casi giudiziari e non a discutere della necessità dell'intero sistema giustizia. Oggi qui alla Camera discutiamo di legittimo impedimento, ieri al Senato è stata approvata la norma sul cosiddetto processo breve. Non è casuale che questioni che dichiaratamente sono di natura squisitamente politica, così come è stato illustrato dai colleghi esponenti della maggioranza, si affrontano e si risolvono, o meglio si aggirano, intervenendo in entrambi i casi su due istituti di natura squisitamente processuale.

Infatti, come è stato detto, la disciplina del legittimo impedimento già esiste e già da sola assume ed affronta anche le questioni che eventualmente possano riguardare rappresentanti del Governo o parlamentari. Vi è una cospicua giurisprudenza che ha preso in esame il contemperamento tra l'esigenza giurisdizionale e l'esercizio delle funzioni parlamentari o di Governo.

Ma l'espressione usata - su cui qualcuno ha anche ironizzato - nel testo del provvedimento fa riferimento al fatto che si vuole assicurare non la funzione di Governo o il mandato parlamentare, ma il sereno svolgimento della funzione. Qui sta già tutto il nodo della faccenda, perché evidentemente già da questo vocabolo si evince il fatto che si vuole introdurre una prerogativa. Non è una questione di forma, ma è una questione di sostanza e di merito assolutamente ineludibile. Infatti, si usa uno strumento processuale che è finalizzato a consentire l'esercizio pieno del diritto di difesa ed in relazione a questo si vuole garantire che l'imputato possa partecipare al processo, non che possa sottrarsi al processo e pretendere la sospensione per non esserne turbato nelle funzioni di Governo o nelle funzioni parlamentari. Questo non è indifferente. Infatti io non mi aspettavo che la maggioranza così apertamente avrebbe denunciato qual è il fine, che non si capisce quale sia o meglio si capisce fin troppo bene, perché si percorre questa strada della norma ordinaria, piegando uno strumento processuale finalizzato ad altro ad un'esigenza che ci propagandate e ci proponete come un'esigenza di natura politica, ma che invece è un'esigenza di una singola persona. Qui è il nodo.

Ma quand'anche volessimo stare sull'esigenza politica, tema rispetto al quale non voglio sottrarmi, voi dovete avere il coraggio di affrontare un percorso per il quale voi rispondete al Paese, di volere reintrodurre una prerogativa su cui il Paese si è espresso ed è fortemente contrario. Questo è il punto. Dovete avere il coraggio di affrontare questo tema e dovete avere il coraggio di chiarire cosa intendete per rapporto non fra la politica e la magistratura, ma tra politica e controllo di legalità. Abbiamo la possibilità di stabilire che la politica non può sottrarsi al controllo di legalità? Questo è un presupposto per noi irrinunciabile. È inutile che parliamo di dialogo: così come le presentate voi, queste norme mettono in dubbio tale principio assolutamente irrinunciabile. Ecco perché poi le questioni tecniche sono nel senso che non si può prescindere dalla valutazione in concreto; la transitorietà non supera l'argomento che si vuole introdurre una prerogativa con una legge ordinaria; ecco perché non vi interessa assolutamente - infatti non avete accettato - la proposta che, nel nome del patto di lealtà tra giudicante ed imputato, venga stabilito un calendario in comune. Colleghi della maggioranza, quello che non può essere accettato è che parlate di riforme ogni volta che si presenta una scadenza giudiziaria riferita ad un singolo processo, in modo punitivo. Parlate di questioni che riguardano il Consiglio superiore della magistratura o l'obbligatorietà dell'azione penale, minacciosamente, ad ogni scadenza giudiziaria. Non ci sottraiamo assolutamente a discutere di ciò, ma non può essere una ritorsione o un regolamento di conti.

Tutto questo, ovviamente, non ha nulla a che fare con le riforme necessarie per far funzionare la giustizia, evocate anche dal collega Rao, al quale vorrei dire che il processo breve non è stato assolutamente accantonato e che, quindi, la condizione che avevano posto, per il momento, non si è realizzata.

Cari colleghi della maggioranza, le riforme sono una cosa seria e - attenzione - una riforma seria fa passare alla storia una legislatura. Voi non state seguendo questa strada, perché costringete noi che discutiamo in Parlamento e il Paese che aspetta provvedimenti concreti all'inseguimento di una cronaca giudiziaria, di una sequenza di processi che riguardano un singolo caso.

Vorrei ancora dire - e concludo - che siamo sconcertati: a quasi due anni di legislatura, non sappiamo, e non capiamo, se il creare continuamente un conflitto (che si sa, dall'inizio, che esiste)

tra il Parlamento, nel momento in cui legifera, e la Corte costituzionale, sia frutto di irresponsabilità, o se, a questo punto, sia voluto. Vi state assumendo una gravissima responsabilità, creando un conflitto continuo tra poteri e organi di controllo, che fanno sì che una Repubblica possa dirsi democratica e liberale (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Piffari. Ne ha facoltà, per dieci minuti.

SERGIO MICHELE PIFFARI. Signor Presidente, colleghi, rappresentante del Governo, non vorrei entrare in un'analisi tecnica e giuridica del provvedimento in oggetto, come bene ha già fatto il mio collega Di Stanislao e tanti altri colleghi che sono intervenuti in precedenza. Vorrei, però, utilizzare questo tempo per evidenziare alcuni aspetti.

Il comma 1 dell'articolo 1 del provvedimento che ci accingiamo ad approvare inizia con le seguenti parole: «In attesa della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri (...)». Sembra quasi che la Costituzione non vi sia. Ho sentito il collega di maggioranza del Popolo della Libertà dire che in tutti gli Stati europei e in tutto il mondo occidentale l'aspetto di cui stiamo discutendo è già presente nelle varie Costituzioni. Al contrario, nella nostra normativa e nella nostra Costituzione esso non è presente.

Poiché siamo così deficitari e così carenti, il Parlamento, in nome del popolo, approva una legge ordinaria, che consente al Presidente del Consiglio e ai Ministri «il sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione» - in questo caso viene ripresa ed evidenziata - «e dalla legge si applicano le disposizioni di cui ai seguenti commi».

Cerchiamo di andare incontro al sereno e tranquillo svolgimento della vita di tutti i giorni di sessanta milioni di italiani (parlo di milioni e non di alcune migliaia), che perdono il lavoro e che, in questo momento, portano, tutti i giorni, la crisi sulle proprie spalle, modificando la Costituzione e prevedendo delle leggi? È alquanto strano.

Vorrei ricordare che, in realtà, questa tutela già è sancita dall'ordinamento italiano.

Infatti, l'articolo 420-ter del codice di procedura penale recita così: «(...) l'assenza è dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento (...)». Si dice ancora che, allo stesso modo, il giudice provvede quando appare probabile che l'assenza dell'imputato sia dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per caso fortuito o forza maggiore. Più volte questo articolo del codice di procedura penale richiama tale aspetto.

Certo, c'è anche qualcun altro che è chiamato a valutare, non solo il popolo italiano. In questo caso, sono quanto meno i giudici, ma essi sono un'entità oscura, avversa, un'entità che deve stare al di fuori dall'ambito di alcuni cittadini italiani, se ricoprono delle cariche così importanti. Abbiamo tutti ben presente come funzionano i processi e quanti giorni al mese portano via: uno o due. Credo che si possa trovare la combinazione per poter anche affrontare un sereno giudizio, ma questo non si vuole fare.

Vorrei richiamare un'occasione in cui è stato tentato l'utilizzo del legittimo impedimento. Era venerdì 4 dicembre 2009, quando nel comune di Seminara si inaugurava, con una cerimonia in pompa magna (poiché coincideva con la celebrazione di Santa Barbara, che per i minatori è una festa prioritaria rispetto a tante altre feste, quali quella del patrono), l'abbattimento dell'ultimo diaframma della galleria Barrittieri, una delle oltre 40 gallerie sulle quali si sta ancora lavorando nella Salerno-Reggio Calabria. Credo che in quelle gallerie e in quei cantieri il problema sia un altro. Abbiamo sentito anche da alcuni Ministri e da fonti del Governo che 40, 50 attentati all'anno da parte della *'ndrangheta* e della malavita rendono impossibile il lavoro delle imprese e dei lavoratori italiani in quei cantieri. Forse utilizzare le strutture dello Stato per garantire un po' di più la possibilità di lavorare in modo onesto e corretto sul territorio sarebbe stato più importante dell'aspetto celebrativo. Eppure, i lavoratori, l'ANAS e i cittadini di quel luogo hanno aspettato per due ore l'arrivo dell'aereo che portava il Presidente del Consiglio per quella inaugurazione. Lo stesso vescovo, abbandonato a sé per un'ora e mezza o due sulla propria sedia, ha deciso di benedire il cantiere e i lavori e di salutare i lavoratori che erano presenti, non sapendo se aspettare la nuova

legge sul legittimo impedimento per procedere all'inaugurazione. Qualche ora dopo è arrivato il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e quindi si è proceduto all'inaugurazione.

Non credo che sarebbe stato possibile utilizzare quell'occasione come legittimo impedimento, perché in realtà, si trattava di interrompere i lavori del Consiglio dei ministri, di andare alla cerimonia e di tornare indietro. Certo, fa parte delle attività del Presidente del Consiglio dei ministri anche inaugurare cantieri e presenziare alle cerimonie, però, bisogna anche considerare una scaletta di priorità che comprende anche andare a relazionare al Parlamento e presentare leggi e decreti-legge, non credo di averlo visto in queste occasioni. Sono un po' accecato, magari è per quello che non l'ho visto; in questo momento, infatti, sono oggetto di cure agli occhi, ma non ho visto tante volte in Parlamento il Presidente del Consiglio per presentare le proprie leggi, assistere ai lavori o quant'altro. Certo, fa tante altre cose a livello internazionale e nazionale. Siamo stati interessati da eventi disastrosi e quindi la sua presenza è stata necessaria per tranquillizzare le vecchiette o i bambini in Abruzzo e per tante altre belle cose. Sicuramente anche in questi casi abbiamo bisogno di altre azioni, più incisive e più concrete, da parte del Governo, ma il legittimo impedimento ha anche questi aspetti più folcloristici.

Non vorrei richiamare altre attività mondane del Presidente del Consiglio, di cui abbiamo letto sui giornali, come uno svolgimento sereno della sua attività di Premier.

Questo è un aspetto che tenevo ad evidenziare, ma ne ho ancora uno, signor Presidente. Si tratta di un aspetto un po' strano perché vi è il Presidente del Consiglio dei ministri ma vi sono anche tante altre figure importanti sul territorio italiano, che amministrano il bene di tutti noi. Mi riferisco, ad esempio, ai presidenti delle regioni, a partire dalla mia regione, la Lombardia, con il presidente Formigoni; ma potrei parlare dell'Emilia-Romagna, con Errani, o del Veneto, con Galan. Vi sono dei presidenti che si avviano ormai a completare, come ha scritto qualche giornalista, un mandato che solo Benito Mussolini ha avuto la possibilità di espletare, vale a dire 20 anni di Governo. Dico questo perché è in discussione - e lo leggiamo in questi giorni sui giornali - se sia rispettoso della legge o no il fatto che si possa espletare un quarto mandato in funzione dell'interpretazione, anche qui, di una legge del 2000, poi del 2005 e altro ancora. Leggo una dichiarazione del presidente Formigoni apparsa sulla stampa.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

SERGIO MICHELE PIFFARI. Sto per terminare, signor Presidente. Formigoni, dunque, afferma questo: «Premesso che sto svolgendo il mio terzo mandato e intendo presentarmi ai cittadini il prossimo marzo per un quarto mandato e premesso che nessuna legge» - è questo ciò che vorrei evidenziare - «in Italia può essere retroattiva (...)».

Stiamo per approvare il provvedimento sul legittimo impedimento - o lo approveremo - anche con la retroattività e, quindi, includendo anche i processi già in corso.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Amici. Ne ha facoltà.

SESA AMICI. Signor Presidente, il provvedimento al nostro esame ha già registrato un giudizio nel merito molto negativo da parte dei miei colleghi che prima di me sono intervenuti su questo argomento. Siamo oggettivamente di fronte a uno dei tre pilastri attraverso i quali l'attuale maggioranza intende svolgere la sua azione di riforma sulla giustizia: il processo breve, la costituzionalizzazione del lodo Alfano e il provvedimento al nostro esame.

Ciò sta a significare che nei fatti che essa si configura non tanto come una vera riforma della giustizia ma, con un atteggiamento poco nobile e molto contingente, come funzionale ad un interesse particolare che attiene ad un solo soggetto. Sta qui, onorevoli colleghi, l'anomalia, il sospetto legittimo per cui si è voluto accelerare attraverso queste tre imposizioni, di cui di fatto una avvenuta già al Senato e con l'apertura di questa discussione, un esame sulla riforma della giustizia completamente astratto.

Pochi minuti fa, nel corso della presentazione di un libro, il Ministro della giustizia, Alfano, ha formulato due concetti che qui vorrei riprendere perché questa Assemblea, a nemmeno tre giorni di distanza, ha avuto l'occasione di discutere della relazione annuale del Ministro della giustizia, il quale ha citato una serie di numeri. A quei numeri va, in maniera consequenziale, posta la questione relativa agli argomenti e al modo con cui si intende affrontarli. Il Ministro Alfano ci ha detto che in Italia sono pendenti oltre tre milioni di processi penali. Ci ha spiegato come il 12 per cento di questi processi penali viene rinviato per omessa o irregolare notifica e che lo stesso processo penale brucia, in media, 80 milioni di euro ogni anno per dichiarare prescritti 170 mila processi, cioè 465 al giorno, festivi compresi.

Si tratta di dati drammatici, che testimoniano la gravità del problema che riguarda l'insieme della giustizia e che richiederebbe, proprio per questo, alla politica e alla sua responsabilità di affrontare la riforma della giustizia dentro un quadro d'insieme di riforme strutturali e non di volta in volta, con procedimenti parziali che presentano anche questo legittimo sospetto che in queste ore stiamo cercando di denunciare.

Dicevo che poc'anzi il Ministro Alfano ha riproposto un altro tema, che credo sia il tema che ricorre nei nostri ragionamenti. Da troppo tempo in questo Paese il rapporto fra politica e magistratura, fra l'uso di una giustizia che a volte ha interferito e ha negato l'autonomia della politica e viceversa, si pone come un tema decisivo. Questo riguarda non solo due pilastri costituzionali di cui il primo è l'indipendenza della magistratura; quella stessa magistratura che deve rispondere solo ad un principio, vale a dire il rispetto e la soggezione solo alla legge.

Il Ministro Alfano, pochi minuti fa, ha detto che se questa è la questione, la legge la fa il Parlamento e che i giudici devono rispondere a tale soggezione, nonostante che la legge che fa il Parlamento abbia anche degli elementi non del tutto precisi e costituzionali.

È per questo che credo ci sia un velo di ipocrisia in questa discussione. Non stiamo discutendo di un provvedimento che non poteva essere regolamentato all'interno della stessa procedura già prevista dal codice di procedura penale. Il legittimo impedimento fa parte del processo e dentro quel processo era possibile; e quelle sentenze della Corte, che sono intervenute, testimoniano come si potesse ancora razionalizzare, migliorare e renderlo più esplicito.

Voi siete andati ben oltre, ed è questo «ben oltre» che dovremmo indagare. Dico ciò perché per le cariche di Presidente del Consiglio e di Ministro, in ordine alla possibilità che il giusto impedimento a comparire in udienza sia collegato non solo alla regolamentazione della Presidenza del Consiglio (legge n. 400 del 1988) ma anche agli atti preparatori, testimonia un punto che credo non possiamo più tacere.

Infatti, il bilanciamento che stiamo chiedendo è dato dalla necessità del processo e dalla possibilità da parte del giudice di guardare in concreto quell'impedimento. Il rapporto di questo giusto bilanciamento è una questione che attiene all'equilibrio dei poteri. Quando si vuole invece intervenire, ed interviene la politica non per l'equilibrio dei poteri, ma per determinare la prevalenza di un dato su un altro, si compie uno degli atti più odiosi che rimanda ad una vecchia questione. L'autonomia della politica è un'autonomia data dalle regole, è la capacità di condividere percorsi, di discutere, di confrontarsi, ma mai di prevalere, perché altrimenti non è l'autonomia della politica, ma l'arroganza di una maggioranza. Questo è il terreno sul quale, ancora una volta, vi incamminate. Ve lo avevamo detto con pacatezza al momento della deliberazione da parte di quest'Aula del lodo Alfano: ne avevamo denunciato l'incostituzionalità e il rischio di immettere dentro questo procedimento elementi che forzavano proprio il tipo di giurisdizione.

Siete andati avanti e la Corte costituzionale vi ha ribadito non solo la illegittimità costituzionale, ma suggerito anche, all'interno di quella stessa sentenza, che il bilanciamento andava riproposto in termini di autonomia dei due poteri. Invece qui oggi siamo di fronte ad un atto, lo ricordavano i colleghi, dove non c'è il bilanciamento, ma la prevalenza di un dato su un altro e c'è ancora qualcosa che va ben oltre.

Infatti, nel testo che ci state preparando ci dite che questo è un atto transitorio in attesa della legge costituzionale. Non solo: ci dite che le attività del Presidente del Consiglio dei ministri e dei

Ministri devono essere svolte nel «sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione». La Costituzione è una cosa seria, va maneggiata con cura, con rispetto, e proprio la Costituzione non parla mai di sereno svolgimento di una funzione. La funzione è data dalle regole e dalle leggi; la serenità è un fatto del tutto soggettivo e a quella serenità e a quella discrezionalità, invece, volete affidare il valore di una legge assoluta.

Ecco che si ripete quello che storicamente è sempre stato il rapporto tra magistratura e politica: l'assolutezza delle proprie posizioni. Non è perché un Presidente del Consiglio ritiene di non poter svolgere le proprie funzioni in maniera serena che a quelle funzioni si dà un'assolutezza tale per cui si prevarica la possibilità per lo stesso giudice, che pure ammette il legittimo impedimento, di avere, nella concretezza del caso per caso, la possibilità di verificare la chiusura del procedimento stesso. Qui non siamo più di fronte a un legittimo impedimento - lo hanno detto in audizione autorevoli esponenti ai quali non vogliamo tirare la giacca in alcun modo - ma riteniamo che la capacità intellettuale di ragionare intorno a quelle audizioni sia il dato dal quale non si possa prescindere. Infatti, quando a quelle funzioni si vuole attribuire questa assolutezza della serenità del loro svolgimento, non si sta più privilegiando la funzione che ha una sua temporalità e che proprio nella sua temporalità di volta in volta può testimoniare la possibilità di essere impedito ad essere in udienza.

Invece, pensate che vada difeso lo *status* della funzione, e lo *status* della funzione non è più un legittimo impedimento, ma una prerogativa (molto semplicemente); e la prerogativa per come si configura anche in questo testo, testimonia l'impossibilità concreta di essere posta attraverso una legge ordinaria.

Occorre anche qui la capacità di immettere l'equilibrio costituzionale e vi dovete assumere la responsabilità, di fronte a tale questione, di guardare con serenità le cose che scrivete. Del resto lo ha fatto il collega Pecorella, vostro collega di maggioranza, in I Commissione, quando ha rilevato, nell'esprimere il proprio parere, che ad esempio nel testo troppo affrettato per voler mettere tutto insieme, vi siete dimenticati di un paio di cose: non c'è solo l'imputato Presidente del Consiglio o Ministro, ma ci sono anche quando quella funzione viene chiamata parte offesa (si pensi a un processo per terrorismo internazionale). Allora, quando si è offesi si può chiedere immediatamente il rinvio di un processo. Perché questo? Dove è differente la posizione tra l'essere imputato e rispondere come parte offesa? O ancora: in un procedimento penale non ci sono solo gli imputati, ma anche i coimputati, cioè l'esigenza di un diritto che non è solo soggettivo, ma di molti. Privilegiare un diritto di uno solo a fronte di molti altri è un cattivo esempio di giustizia e di certezza del diritto.

Vogliamo ribadire in questa sede che, anche su questo provvedimento, il ruolo del Partito Democratico, della sua capacità di ragionamento, non è quello di impedire la questione del legittimo impedimento, che si poteva anche regolamentare ed ampliare. Averlo fatto con questa sordità, con questa voglia di dare uno scudo a questioni personali, ancora una volta, ci tiene lontano da quel dato drammatico della giustizia italiana.

Voi non volete affrontare la riforma della giustizia, non volete dare risposte ai cittadini: forse nella loro testa non c'è la priorità semplicemente dei processi, ma la certezza dal lato del diritto, e anche quella di pensare ad un'Italia governata nel migliore modo da una politica che affronta i problemi reali, la propria capacità di fornire risposte concrete. Ma tutto questo a voi non interessa: il 2010 non è l'anno della giustizia. È l'anno per salvare qualcuno. Si tratta di un errore drammatico per voi stessi, ma soprattutto per un'idea della politica e della democrazia in questo Paese.

Ecco, credo che, di fronte a questo, dobbiamo mantenere con serenità non solo i punti di vista dell'opposizione, ma anche cercare di dare senso ad un'espressione di opposizione che parli al Paese. Vorremmo che l'agenda di questo Paese non fosse più investita di queste questioni, ma affrontasse una volta per tutte gli interessi veri dei cittadini italiani. Voi lo rinviare ogni giorno e ogni giorno queste aule parlamentari sono chiamate a guardare le cose che scrivete, a volte anche pasticciate e sbagliate, come vi suggeriscono anche all'interno della vostra maggioranza. La fretta di trovare una soluzione vi porta a compiere anche degli errori drammatici. Noi di quegli errori non

vogliamo essere responsabili e per questo la nostra opposizione a questo provvedimento è determinata e decisa (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Contento. Ne ha facoltà.

MANLIO CONTENTO. Signor Presidente, vorrei partire da una riflessione estremamente banale rivolta ai banchi dell'opposizione. Quello che in realtà non capisco è per quale ragione se vi è da parte dei colleghi dell'opposizione l'interesse a discutere dei problemi fondamentali di questo Paese non ci danno una mano a rendere più celere non solo il provvedimento in esame, ma anche quello che - in ossequio alla Corte costituzionale - prevede la possibilità di sospendere i procedimenti a carico delle alte cariche dello Stato.

Infatti, se in effetti questo elemento fosse risolto ho l'impressione che verrebbero tolti due alibi che vengono utilizzati polemicamente e politicamente dall'opposizione. Il primo è quello di rivolgersi alle forze di maggioranza dicendo che l'unica cosa di cui ci stiamo occupando è la sorte del Presidente del Consiglio, quando in realtà sono decine, se non centinaia, i provvedimenti che riguardano il nostro Paese e sono addirittura migliaia gli articoli di legge intervenuti su questioni fondamentali: dalla disoccupazione (attraverso gli ammortizzatori sociali), alla giustizia (è dell'altro giorno da parte del Consiglio dei ministri il provvedimento che consente le procedure d'urgenza per la realizzazione delle carceri) e potrei continuare.

La seconda questione è probabilmente dovuta al fatto che soltanto in forza di questa scusa politica che utilizzate nei confronti della maggioranza siete voi ad avere tutto l'interesse che questo provvedimento, come molti altri, non venga sostanzialmente a risolvere una questione che a vostro giudizio vi rende politicamente più forti.

Qui c'è l'errore non in termini giuridici - arriverò anche a questo - ma l'errore politico che l'opposizione fa, perché non si accorge che, nel preciso istante in cui accusa le forze di maggioranza di occuparsi esclusivamente delle vicende di Berlusconi, quando finirà il mandato parlamentare i suoi elettori chiederanno loro: ma in cinque anni di che cosa vi siete occupati, soltanto di impedire che il problema di Berlusconi venisse portato a una qualche soluzione? La questione di fondo non è l'argomento politico utilizzato *pro* e contro il Presidente del Consiglio: è ormai una situazione che a nostro giudizio - anche a mio giudizio personale - deve trovare una soluzione per permettere che il confronto politico, come così bene è stato detto in quest'Aula dal collega Rao, riallacci i fili e consenta quindi effettivamente di discutere di cose sicuramente importanti che sono, queste sì, nell'interesse non soltanto della maggioranza ma anche delle forze di opposizione.

Nascondersi dietro argomenti giuridici che potrebbero tenerci qui all'infinito è secondo me un'arma a doppio taglio. Anche perché le argomentazioni della Corte costituzionale, viste in controtuce, possono lasciare di tanto in tanto qualche perplessità, e credo che quest'Assemblea sia deputata a confrontarsi anche con le pronunce di quella suprema Corte. Una di queste è la sentenza che è stata prima assunta nei confronti del lodo Schifani e poi su quella base assunta una seconda volta nei confronti del lodo Alfano. Ci sono in quella sentenza delle incongruenze, come anche nei protagonisti di quella seconda decisione se è vero, come è innegabilmente vero, che uno dei giudici costituzionali, che all'epoca del lodo Schifani era semplicemente un illustre giurista, ebbe a dire in quell'occasione che la sentenza sul lodo Schifani non pretendeva che si agisse attraverso una legge costituzionale, per poi smentire se stesso - stando a indiscrezioni di voto - quando ha assunto un voto in modo esattamente contrario alle argomentazioni che giuridicamente aveva sostenuto.

Potrei continuare con altri esempi che lasciano, se mi consentite, un margine di perplessità. Vorrei parlare proprio di questo per spiegare le ragioni in forza delle quali si torna su argomenti come questi, perché quando il Parlamento ha votato, recentemente, il lodo Alfano non lo ha fatto perché si era svegliato la mattina e considerava che fosse possibile intervenire attraverso una legge ordinaria. Lo fece perché dalla lettura di quella prima decisione della Corte costituzionale resa sul lodo Schifani interpretò la possibilità di poter agire in via ordinaria e lo fece alla luce del sole, sperando che quelle indicazioni e quella interpretazione fossero assunte anche alla base del

ragionamento di fronte ad una eventuale nuova questione di legittimità costituzionale qualora fosse stata sollevata.

Così non è stato e non è vero, per essere chiari fino in fondo, che in occasione del lodo Schifani i giudici remittenti non avessero sollevato la questione dell'articolo 138 della Carta costituzionale, perché chi ha letto la sentenza della Corte sa che quella questione era stata sollevata ed è stata anche riassunta dalla Corte costituzionale come elemento sottoposto al suo esame. Tant'è che la seconda pronuncia è costretta in termini giuridici a dire: spetta alla Corte costituzionale, quando le questioni sollevate non sono connesse da un rapporto di pregiudizialità, decidere quale giudicare e quindi abbandonare le altre.

E no, cari amici, mi dispiace ma non sono d'accordo, perché in genere le decisioni della Corte costituzionale sono indirizzate al Parlamento per consentire allo stesso, ove lo ritenga (lo dice la Carta costituzionale), di assumere le proprie determinazioni. Cari colleghi, quando la Corte costituzionale di fronte ad una questione di legittimità costituzionale che riguarda il procedimento, cioè le modalità con cui si deve assumere un determinato provvedimento legislativo, ritiene che questa non sia una questione pregiudiziale, sotto il profilo di principio della leale collaborazione dei poteri rende un servizio al Parlamento o non rischia invece di ingannarlo? Così com'è accaduto, consentendo di assumere un provvedimento con la legge ordinaria quando in realtà si voleva, o si poteva, o si doveva, meglio ancora, dire che era indispensabile una legge costituzionale.

Allora occorre fare attenzione, perché le questioni non riguardano soltanto la Corte costituzionale, ma riguardano, come abbiamo visto recentemente, situazioni che mettono al centro lo scontro tra politica e magistratura. Una di queste vicende si è conclusa, proprio qualche giorno fa, ed è stata ricordata giustamente in quest'Aula: mi riferisco al caso di Calogero Mannino, tanto per fare un esempio banale che abbiamo tutti davanti agli occhi.

A voi sembra normale che, a fronte di una carica di governo rivestita, un uomo possa essere costretto a dimettersi, magari sulla base dei propri principi etici, per poi ricevere giustizia dopo che è stata preclusa la sua carriera, anche come uomo politico, e io sono tra quelli che non ritengono disdicevoli le carriere come uomini politici per chi le onora con capacità, con intelligenza e con onestà? Vi sembra giusto che vi sia una magistratura che solo dopo diciassette anni si pronuncia in forma definitiva, a proposito di ragionevole o meno durata dei procedimenti penali?

Vi sembra normale che, dopo aver messo alla gogna, anche ad opera degli organi di informazione, un presidente di regione come Del Turco, additato al pubblico ludibrio sulle prime pagine dei giornali, ci siano sostanzialmente vicende che non vengono portate avanti per decidere se questi uomini siano responsabili o meno? Vi sembra normale che ci siano pubblici accusatori che contestano l'esistenza del reato di associazione per delinquere quando poi, puntualmente, i giudici per le indagini preliminari smentiscono quelle accuse, che intanto, però, sono state utilizzate come elemento dirompente per svolgere indagini e magari per ricorrere a costosissime intercettazioni di carattere telefonico?

Ebbene, credo che questi elementi possano indurre qualcuno a riflettere sul fatto che, forse, se ad essere giudicato oggi è un uomo politico, altro che la serenità della carica rivestita, la serenità in ambito processuale non è poi così assicurata, visti i precedenti. Altrettanto vorrei dire nei confronti del Presidente del Consiglio, ma siccome mi si dice che, in realtà, i nostri provvedimenti non sono a tutela dell'istituzione Presidente del Consiglio, ma a tutela di Silvio Berlusconi, non mi sottraggo a questo riferimento. Pertanto, non ho paura di dire che voterò questo provvedimento, come ho già detto in Commissione, come altri, a favore di Silvio Berlusconi, casualmente Presidente del Consiglio, per le ragioni che ho illustrato in termini politici di sgombrare il campo da questo scontro che si trascina da troppo tempo, perché voglio parlare di questioni politiche, se mi permettete, anche di maggiore interesse e perché voglio sottolineare che se oggi qualcuno teme, anche quando riveste una carica politica, l'operato della magistratura, lo fa a ragion veduta.

Non cito qui le migliaia di udienze, le centinaia di giudici, i milioni di testimoni impiegati, perché non è questo il punto. Cito gli atteggiamenti perché quando un articolo a firma Bruno Vespa, apparso su *Panorama*, stende le date di udienza del famoso calendario dei procedimenti e ci dice

che - leggo testualmente - «nei prossimi 72 giorni il tribunale di Milano ha fissato 22 udienze per i due processi a carico di Silvio Berlusconi, in media una ogni tre giorni calcolando le domeniche» e si chiede se sia normale, mi permetterete di rivolgervi la stessa domanda, anche come operatore del diritto, dal momento che, invece, ci sono 170 mila procedimenti l'anno che si prescrivono e ci sono spazi di rinvii di udienze che non sono a tre giorni, bensì a sei mesi, a otto mesi, a un anno! Allora, altro che legittimo impedimento, qui c'è il legittimo sospetto che ci siano pesi e misure differenti a seconda di chi si presenta davanti ai magistrati! Credo che sia legittimo sostenere questo e che sia legittimo sgombrare il campo da questi sospetti e tanto più in fretta lo faremo, tanto prima eviteremo che questo scontro trascini con sé anche la magistratura, cosa che sta già avvenendo. Quanti sono, ormai, i riferimenti che vengono fatti a magistrati che militano in una parte o nell'altra dello schieramento? Quante sono le interviste rilasciate, anche sulla televisione di Stato che dovrebbe forse evitare queste situazioni, di magistrati in servizio permanente ed effettivo che non hanno alcun ritegno a rendere esplicite le loro posizioni, anche di carattere politico, nascondendosi dietro al loro potere, dovere o diritto di criticare, magari in forza della libertà di pensiero?

Quale deve essere, allora, serenamente il ragionamento di chi si affida, o si trova subordinato nel contesto di un'azione processuale penale, a persone che svolgono questa attività, ripeto, in servizio permanente effettivo? Se ciò continuerà, non escludo che si arrivi a dire: «io non mi faccio giudicare da un magistrato che ha preso delle posizioni pubblicamente in termini politici, perché, essendo un uomo di destra, non voglio essere sottoposto al giudizio di uno che si è espresso apertamente contro le forze politiche, tra cui la mia, che sostengono il Governo». Vogliamo continuare lungo questa strada? Vogliamo trascinare, ripeto, nell'agone televisivo i processi penali, senza distinguere più le persone che valgono da quelle che non valgono, cosa che a me interessa maggiormente anche a proposito di giustizia? Credo che l'essenza di questo provvedimento non sia soltanto quella giuridica. Può darsi che questo provvedimento possa essere scritto meglio, infatti ho sentito da parte di una collega ritenere che il comma 1 dell'articolo 1 sia stato scritto male. Non lo escludo e vorrei che il ragionamento da parte dell'opposizione fosse questo, cioè indicarci quali sono le parti che, a suo giudizio, dovrebbero essere limate, corrette e meglio espresse. È vero che anche in termini giuridici questo provvedimento ha, comunque, una finalità e risponde ad una ragione, ovvero evitare che lo scontro sul legittimo impedimento - è vero che esiste già una norma processuale - passi attraverso la libera interpretazione. Rappresenta lo scudo - altro che scudo fiscale - dietro cui si nasconde ogni possibilità di arbitrio. Parlando come giudice, la mia interpretazione non può che essere indiscutibile, ovvero non può essere messa in discussione da alcuno e, quindi, se il Presidente del Consiglio è impegnato a causa del vertice della FAO a Roma, sono io che devo decidere a che ora si deve presentare. Poiché il vertice dura tre giorni, io giudice dico che il Presidente del Consiglio può benissimo venire qui il pomeriggio, o il giorno dopo, e andare al vertice soltanto per un paio d'ore. Ma ci rendiamo conto che in questi ragionamenti c'è ancora l'essenza di questo scontro? Ci rendiamo conto che qui il problema non è soltanto Silvio Berlusconi, ma l'istituzione, la Presidenza del Consiglio, il Governo del Paese? Ma potrebbero essere anche la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Quante sono, cari colleghi parlamentari, le decisioni sui conflitti di attribuzione? E perché avvengono i conflitti di attribuzione, se non perché ci sono dei giudici che danno la loro interpretazione di quando sussiste o non sussiste il legittimo impedimento? Cosa fa questa norma, anche discutibile? Cosa fa questa proposta di legge, magari rimettibile alla Corte costituzionale? Cosa fa questo provvedimento che verrà sicuramente, perché no, bocciato dalla Corte costituzionale? Forse ci darà la possibilità di definire una volta per tutte, attraverso un lodo costituzionale, questo problema.

Ecco la ragione per cui, senza preoccupazione, voterò il provvedimento tranquillamente e serenamente. Oppure vogliamo che domani il Presidente del Consiglio in una di queste udienze sostenga che non può partecipare perché impegnato in un vertice internazionale e ci sia il pubblico ministero che dice: «ma non è sufficientemente motivato; ma questo documento non è arrivato subito, è arrivato all'ultimo momento. Quindi, secondo me, non ci sono le ragioni per consentire il legittimo impedimento»? Vogliamo, dunque, affidare l'autonomia e l'indipendenza delle istituzioni

e il concetto di divisione dei poteri alle valutazioni esclusive della magistratura? Io ritengo di no e appartengo a chi sostiene il contrario.

Quindi, quando questa proposta di legge non fa altro che definire il legittimo impedimento e ritenerlo ricorrente, consentendo così l'interpretazione letterale in tutti i casi in cui ricorrano le questioni richiamate dalle norme di legge a cui rinvia, non fa altro che indicare al giudice se e come si deve comportare di fronte all'esistenza di una di quelle condizioni. Il giudice non potrà discutere se rientra o meno nella fattispecie, ma dovrà applicare la legge. Inoltre, se l'impedimento fa parte di quella lunga tipologia prevista dai provvedimenti richiamati dalla normativa che stiamo per varare, in tutti quei casi non si discute, c'è un legittimo impedimento. Riteniamo che ciò serva ad entrambi, anche alla magistratura per evitare di essere strumentalizzata, perché potremmo strumentalizzarla anche noi come forza di maggioranza. Potremmo dire, ad esempio, che il fatto di non avere riconosciuto ad un parlamentare come il Presidente del Consiglio il legittimo impedimento, dovuto ad una seduta della Camera, o magari al fatto che in quelle sedute non si sono svolte votazioni, possa essere effettivamente un attacco al Presidente del Consiglio e a un membro del Parlamento sul piano personale.

Siccome non desidero che vengano rivolte queste accuse, è molto meglio evitare fin dal principio che vi siano interpretazioni che possano andare in questa direzione. Credo quindi che lo spirito con cui dovremmo affrontare l'esame, anche il passaggio parlamentare in Aula, del legittimo impedimento vada tolto da questo scontro e collocato in una posizione diversa. È un provvedimento che serve ad evitare che questo confronto continui quotidianamente, settimanalmente, sui mezzi di comunicazione, sulla stampa e sui giornali. È un metodo per tentare di evitare che le contraddizioni - perché no, anche del sistema - possano aumentare la conflittualità tra la politica e la magistratura, ma anche all'interno della politica e della magistratura. Questo provvedimento è un sistema che cerca di costruire un ponte, come bene è stato detto, in vista della soluzione definitiva e perfettamente coerente con l'ordinamento, per permettere che la politica riallacci i termini di un dialogo, ma è anche un'occasione per l'opposizione. Infatti, se questo provvedimento consentirà di arrivare ad un incontro delle volontà - lo ripeto - non con il voto favorevole dell'opposizione, ma con la possibilità di costruire questo ponte di cui ho detto, penso che anche il confronto sugli altri temi possa trarne giovamento. Sono convinto di questo. Ecco perché ritengo che questo sforzo, così come è richiesto alle forze di maggioranza con assunzione di responsabilità, come ho già avuto modo di dire, debba essere richiesto anche alle forze dell'opposizione in termini di intervento diretto.

Non si tratta di mettersi d'accordo. Abbiamo capito il vostro punto di vista, non ne siamo convinti, ma lo rispettiamo. Si tratta di chiedersi se effettivamente, attraverso un'assunzione di responsabilità di tutti, quindi di forze di opposizione e di maggioranza, non si possa arrivare a dare una soluzione a questo grave problema, che oggi pesa - ha detto bene qualcuno - come un macigno nel dialogo tra le forze politiche. Siccome questa legislatura potrebbe essere una legislatura costituente, siccome questa legislatura potrebbe aprire le porte a soluzioni che mi auguro siano condivise, siccome questa legislatura, per la mancanza anche di quelle forme di rappresentazione estrema che ci sono state in epoche passate, a mio giudizio favorisce un dialogo della stragrande maggioranza del Paese, che si può e si sente rappresentata all'interno delle istituzioni, ritengo che sarebbe un errore gettare completamente al vento questa possibilità. Mi auguro che nel secondo passaggio, quello dell'eventuale legge costituzionale, che darà definitivamente sistemazione a questo problema, vi sia la stessa responsabilità, lo stesso senso del dovere che accompagna, almeno mi auguro, molte occasioni, che anche recentemente ci ha visti uniti in più di qualche votazione, quando i problemi della giustizia erano affrontati con serenità da entrambe le parti.

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Villecco Calipari. Ne ha facoltà.

**ROSA MARIA VILLECCO CALIPARI.** Signor Presidente, non si sono ancora spenti in quest'Aula gli echi del dibattito che si è tenuto la scorsa settimana sulla relazione annuale del Ministro Alfano e

questa Camera si trova di nuovo a dover discutere, non senza affanno, un'ennesima norma di riforma della procedura penale. È una norma che dovrebbe essere generale e astratta, ma che riguarda in realtà una sola persona. Per di più si tratta di una norma transitoria. Il Ministro della giustizia, la settimana scorsa, è venuto a riferire in quest'Aula circa i grandi passi in avanti in termini di efficienza che starebbe compiendo l'amministrazione da lui diretta. Noi non possiamo che rallegrarcene, incoraggiando anche a proseguire su questa linea, ma allo stesso tempo non possiamo non rilevare che l'efficienza della giustizia non è ciò che più sta a cuore a questo Governo e a questa maggioranza, sia per quanto attiene alla giustizia civile, sia per quanto riguarda quella penale.

Dico questo, sottolineando che non si tratta di efficienza della giustizia, perché, se così fosse, non staremmo a discutere oggi il provvedimento in esame: è una norma che complica la procedura invece di semplificarla, che appesantisce invece di snellire, che allunga i tempi invece di ridurli. Altro che competitività del nostro sistema-Paese, cui pure concorre in misura rilevante, come lo stesso Ministro ha sottolineato in Aula, il settore della giustizia, e ovviamente noi siamo d'accordo. La competitività del sistema-Paese la fanno, però, la certezza del diritto e la certezza della procedura, condizioni dell'effettiva imparzialità del magistrato. Ma in un Paese dove il Presidente del Consiglio per primo scappa dai processi che lo riguardano, scommettendo sulla loro prescrizione, quale investitore straniero, animato da intenzioni serie e non speculative, vorrà più investire? Ve lo chiediamo, onorevoli colleghi, perché spesso è proprio la testimonianza delle classi dirigenti quella che fa più di ogni altra cosa la credibilità, l'affidabilità e la competitività di un Paese.

Qui sta il punto. Ci vuole buonsenso e ragionevolezza per riformare l'ordinamento giudiziario; il disegno di legge in esame non è invece frutto della ragionevolezza, ma è frutto del pregiudizio. Un pregiudizio che lascia tutti nelle rispettive posizioni, che lascia tutto così com'è; un pregiudizio che conserva invece di innovare, un pregiudizio che non è di alcun servizio a tutto il Paese. E così nuovamente il Parlamento, per un altro buon numero di settimane, è ostaggio degli affari del Presidente del Consiglio, delle sue urgenze, che non sono - lo diciamo, lo ribadiamo con la massima chiarezza - le urgenze dei cittadini di questo paese.

Veniamo al merito dunque di questa legge. Ancora una volta una legge provvisoria, una legge-ponte, composta praticamente da un solo articolo: indice della fretta e della faciloneria con cui ci si accosta a queste tematiche. Con una battuta verrebbe da dire che, in attesa del Ponte sullo Stretto, ci costringete nelle strettoie di una legge-ponte; che poi a ben vedere si dimostra sostanzialmente un testo inutile, e probabilmente incostituzionale. Inutile, perché l'ordinamento italiano già riconosce come legittimo e suscettibile di piena tutela l'interesse al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche da parte dei membri del Governo; e lo ha dimostrato oggi, mi pare, il legittimo impedimento che è stato concesso dai magistrati di Milano proprio al Presidente del Consiglio. Ma tale interesse si deve temperare anche con l'effettivo esercizio della funzione giurisdizionale, ovvero attraverso la celebrazione del processo. Ed è vero che il caso Mannino ha sollevato in tutti noi il bisogno e l'esigenza di tutelare un cittadino come Mannino, ma come tutti gli altri cittadini, da 16 anni di un lungo processo, di estenuante sofferenza della persona; però ricordiamo che l'onorevole Mannino al processo si è sottoposto come qualunque altro cittadino.

L'ordinamento già riconosce infatti, ritornando al problema e alla questione del merito, l'impedimento legittimo; ma lo inquadra come un momento puntuale, legato ad un fatto contingente, non ad uno *status* permanente, individuabile pertanto con i criteri di ragionevolezza. Al contrario, una presunzione assoluta, e per di più *ex lege*, di impedimento continuativo, prefigura una prerogativa, ovvero una norma di *status* derogatoria, che è incoerente con l'ordinamento vigente. Tale prerogativa non è incostituzionale di per sé, ma richiede, com'era peraltro ammesso anche dallo stesso primo comma della legge in oggetto, una corrispondente legge costituzionale. Sta qui, per noi, la manifesta incostituzionalità di tale norma, che vorrebbe implicitamente sospendere il valore e la validità dell'articolo 138 della Costituzione, che appunto disciplina l'iter di revisione costituzionale. A voi, che tanto sembrate avere a cuore l'efficienza dello Stato, domandiamo: perché allora far lavorare inutilmente ancora una volta il Parlamento e la Corte costituzionale?

La dialettica tra potere esecutivo e potere giudiziario non si risolve in un succedersi compulsivo, farraginoso e disordinato di leggi e leggine, provvisorie e brevissime: occorre incontrarsi, non scappare. È così impossibile concordare un calendario di udienze? A tanto arriva il pregiudizio? Ma se arriva a tanto, signori della maggioranza, allora non ci potete chiedere di assecondare il Presidente del Consiglio nella sua matta e disperatissima fuga dal processo. No, non ci siamo lasciati indietro l'assolutismo del XVII secolo - il sovrano *legibus solutus* - per approdare nel XXI secolo al sovrano *processibus solutus*. Una democrazia non sopravvive nel logoramento reciproco, nella negazione reciproca tra principio democratico e principio di legalità. Il legittimo impedimento non è e non potrebbe essere materia di legge generale ed astratta; è materia di buonsenso (anche qui, è materia di ragionevolezza).

Fin quando sarà il pregiudizio ad ispirare i rapporti tra Esecutivo e giudici, vi sarà un'instabilità permanente del sistema che non potrà non incidere e non avere esternalità negative sull'immagine di affidabilità dell'intero nostro Paese.

Vi è poi una contraddizione di fondo tra il testo che oggi andiamo ad esaminare, quello appunto sul legittimo impedimento, e quello sul processo breve appena approvato dal Senato.

Delle due l'una: o si combatte con tutte le forze e le energie, legislative e procedurali, la lentezza e l'inefficienza dell'amministrazione della giustizia o ci si inventa di tutto, dalla legittima *suspicio* al legittimo impedimento pur di allungare interminabilmente la durata dei processi fino alla loro estinzione per prescrizione.

È una contraddizione tutta interna a questa vostra politica, onorevoli colleghi di maggioranza, che mostra più di ogni altra cosa quanto gli interessi di tutela del Premier non corrispondano però alla domanda di giustizia da parte della maggioranza dei cittadini italiani. Insomma, nonostante la brillante esposizione del Ministro Alfano a noi consta che il centro dell'iniziativa legislativa del Governo in tema di giustizia non riguarda la lentezza dei processi, il sovraffollamento carcerario, gli abusi che subiscono cittadini comuni durante la detenzione, come dimostra la tragica vicenda di Stefano Cucchi, cui nella sua relazione il Ministro Alfano non ha ritenuto di fare il benché minimo cenno. Sì, perché anche quella è giustizia negata: dov'è su quel fatto la vostra sensibilità o il vostro garantismo? Oppure dobbiamo pensare che la vostra sensibilità e il vostro garantismo si rivolgono soltanto alle urgenze di qualcuno e non invece alle migliaia di nostri concittadini privi della libertà personale perché ancora in attesa di giudizio, oppure alle migliaia di imprese e di famiglie che attendono giustizia?

Noi del Partito Democratico siamo i primi a riconoscere i problemi, le inefficienze, le inadeguatezze del sistema giudiziario italiano. Un conto però è operare con tempestività e serietà, coraggio e determinazione in vista dello scioglimento di questi nodi per il bene di tutti i cittadini; altro conto è impantanare la discussione parlamentare e politica per anni, se non per lustri, in un'opera che non è di riforma, ma di delegittimazione del sistema giudiziario nazionale.

Se infatti avessimo dedicato alla riforma generale del sistema giudiziario il tempo che abbiamo dedicato negli ultimi dieci anni a trovare norme che salvassero o che evitassero i processi al Premier, a quest'ora avremmo il sistema di amministrazione della giustizia più efficiente, più economico, più giusto del mondo.

Dobbiamo fare in modo che la giustizia venga amministrata in nome del popolo italiano, non dobbiamo mettere il popolo italiano contro la giustizia e la magistratura; per avere una giustizia migliore occorre superare - sono d'accordo con chi lo dice - l'ideologismo e il corporativismo, purché si eviti però lo scontro che è in atto tra poteri dello Stato (Esecutivo e giudiziario).

Siamo disposti a collaborare di fronte ad un progetto di legge che intenda riformare e migliorare il sistema dell'amministrazione della giustizia nel nostro Paese. Nessuno di noi vuole passare da una Repubblica parlamentare ad una giurisdizionale: noi democratici vogliamo custodire e salvaguardare le conquiste del costituzionalismo liberale che si fondano sul bilanciamento dei poteri, sull'equilibrio tra principio di democraticità e di legalità.

Questo, e solo questo, ricordatevelo signori colleghi di maggioranza, sarà il principio guida cui si

atterrà, nell'esame di questo provvedimento, il gruppo del Partito Democratico (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Palomba. Ne ha facoltà per sedici minuti.

FEDERICO PALOMBA. Signor Presidente, signora sottosegretario, onorevoli colleghi, dico subito che dovrò dare un dispiacere al collega Contento, che pure stimo, e che devo anche esprimergli un po' di stupore per il fatto che possa aver pensato che noi dell'Italia dei Valori possiamo trovare un accomodamento su un testo, su una soluzione, che consideriamo del tutto illegittima e abnorme. Questo testo sul legittimo impedimento ha tutto e solo dell'impedimento, ma non ha niente di legittimo. È un impedimento all'esercizio di una funzione sovrana, quella della giustizia, che trae legittimazione dal popolo.

L'articolo 101 della Costituzione, richiamando l'articolo 1 per lo cui la sovranità appartiene al popolo, dice che la giustizia è amministrata in nome del popolo italiano. Se la sua giustizia è esercitata nel nome del popolo italiano, ciò vuol dire che è una funzione sovrana. Questo testo costituisce un impedimento totale e assoluto all'esercizio della funzione sovrana della giustizia sia pure nei confronti di una sola persona (anche se, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri, è stata estesa ai Ministri). Si tratta di un impedimento assoluto, totale, tombale per 18 mesi. Per 18 mesi la funzione sovrana della giustizia viene paralizzata totalmente; viene totalmente bloccata. In questo senso, questo testo è un impedimento, ma non dell'imputato, della funzione giudiziaria. È un impedimento che, così congegnato, presenta requisiti evidenti di illegittimità come si evince dall'*incipit* del testo. Tutte le dichiarazioni delle persone oneste della maggioranza, lo stesso collega Contento poco fa, riconoscono che questo è un testo incostituzionale e che se dovesse venire portato all'esame della Consulta, e venisse deciso dalla Consulta, non potrebbe che essere deciso nello stesso modo in cui la Corte costituzionale ha sempre deciso. Una prerogativa a favore di una persona, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione, può essere introdotta esclusivamente con legge costituzionale. Ve lo hanno detto in tutti i modi, onorevoli colleghi della maggioranza, ma voi insistete pervicacemente, e un po' cinicamente. Avete fatto un calcolo. Prima avevate previsto un termine di un anno, poi i vostri alleati temporanei dell'UdC - speriamo soltanto in questo - vi hanno detto di portare il termine a 18 mesi, perché il periodo di 18 mesi rappresenta il tempo prima del quale la Corte costituzionale verosimilmente non farebbe in tempo a pronunciarsi, spazzando via questo testo che certamente è anticostituzionale per vostra confessione. È il tempo sufficiente perché il Parlamento approvi il vostro disegno di concedere, comunque, l'immunità al Presidente del Consiglio o attraverso un lodo Alfano costituzionalizzato, ovvero attraverso la reintroduzione dell'immunità parlamentare prevista nel testo antecedente a quello vigente dell'articolo 68 della Costituzione, la cui modifica è stata richiesta ed approvata a furor di popolo in seguito all'uso assolutamente distorto e «castale» che la Camera aveva fatto di questa norma che doveva essere una prerogativa, mentre è stata fatta diventare un privilegio.

Ora vedete, è singolare il ragionamento del collega Contento: siccome c'è questo problema, e questo problema va risolto, aiutateci a risolverlo nel senso che noi impediamo o consentiamo che il Presidente del Consiglio non si presenti alle udienze come fanno tutti gli altri. Ebbene, mi sembra un po' troppo realpolitico questo modo di ragionare. Noi dell'Italia dei Valori vi abbiamo proposto un'altra cosa. Vi abbiamo detto: la funzione giudiziaria è una funzione sovrana, quindi indefettibile, e non può essere eliminata, tanto meno da una legge ordinaria, ma siccome riconosciamo che esistono delle funzioni di governo - pur non discendendo direttamente dal popolo perché il Capo del Governo è nominato dal Presidente della Repubblica ed ha la fiducia delle Camere, mentre le funzioni delle Camere, le funzioni parlamentari, sono funzioni sovrane perché traggono la loro legittimazione direttamente dal popolo - e che comunque esistono esigenze di governabilità e di esplicazione delle funzioni di governo, non diciamo che la funzione giudiziaria è di rango sovraordinato rispetto a quella del Governo, ma voi non venite a dirci che la funzione di governo è

sovraordinata a quella giudiziaria, perché non vi crederebbe nessuno, e anzitutto non vi darebbe spazio la Costituzione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROCCO BUTTIGLIONE (*ore 18*)

FEDERICO PALOMBA. Allora, partiamo dal presupposto che entrambe le funzioni sono equiordinate e consentiamo che entrambe si esplicino. Per quanto riguarda la funzione di governo - benissimo - possiamo ritenere che la giurisdizione possa rispettare tale funzione, e quindi non esercitare un sindacato sulle situazioni nelle quali il Presidente del Consiglio ritiene di trovarsi nella necessità di esercitare in quel modo o in altri modi - nel suo modo - appunto la funzione di governo, però bisogna consentire che la funzione giudiziaria comunque continui. Allora, sia il Presidente del Consiglio a dire quali sono i giorni in un mese nei quali egli è pronto ad andare in udienza e quindi a rendere possibile l'esercizio della funzione sovrana rappresentata dalla giurisdizione. Ecco, voi fate una forzatura. Fate una forzatura politica perché volete comunque togliere dalle peste il Presidente del Consiglio, e fate una forzatura costituzionale, e la cosa più singolare è che lo sapete, e la cosa che dispiace di più in colleghi avvertiti, colleghi consapevoli, colleghi onesti della maggioranza, è che, pur riconoscendo questo, perseverino in questa condotta. Vedete, il Presidente del Consiglio, tira fuori una motivazione politica: io ho avuto il consenso dai cittadini (non è vero, perché il consenso dei cittadini lo hanno avuto i parlamentari; il Presidente della Repubblica lo ha nominato ed il Parlamento gli ha dato la fiducia); ma lui dice: io ho avuto il consenso e il consenso mi reca un salvacondotto per fare quello che voglio, compreso l'impedimento all'esercizio della funzione giurisdizionale, che è una funzione sovrana. Ma io vi dico una cosa e vi contrappongo una cosa. Non è forse più sovrana la funzione giurisdizionale che trae legittimazione e fondamento dal popolo? Allora, qual è il popolo al quale il Presidente del Consiglio si appella? Quello che lui ritiene che gli abbia dato un salvacondotto, o quello che vorrebbe vederlo di fronte ai suoi giudici, ai giudici della Repubblica che esercitano la giustizia in suo nome.

Quel popolo che vorrebbe ciascun cittadino e quindi anche lui assoggettato a giudizi. Credo che il Presidente del Consiglio sbaglia molto nel ritenere che il voto possa avergli dato il potere di fare tutto. Gli conviene dirlo, gli conviene sostenerlo, ma è una pretesa infondata politicamente e costituzionalmente. Il principio giusto è soltanto questo: lui deve consentire alla giurisdizione di esercitare la sua funzione perché è quello stesso popolo che legittima i giudici ad esercitarla. Credo che il popolo, se interpellato, si pronuncerebbe nel senso di dire che non ha dato salvacondotti a nessuno e che non vuole immunità a favore di nessuno. I sondaggi ripetuti che sono stati effettuati sulla reintroduzione dell'immunità parlamentare, su salvataggi, su scudi, su prerogative, su privilegi a favore di singole persone dicono all'80 per cento che il popolo è contrario ai privilegi! Dunque il Presidente del Consiglio non citi i sondaggi: è libero di farlo, sono suoi, noi li conosciamo, è libero di affermare il consenso che ha, ma i consensi a governare, non a costituirsi prerogative, non a costruirsi impunità. In questo senso il consenso dei cittadini negli altri sondaggi, per quattro quinti dell'elettorato, dice che anche lui, come gli altri, deve assoggettarsi al giudizio dei giudici. Questo è il punto: non ci potete chiedere quindi di fare una ragione di Stato di una battaglia che è squisitamente personale, di una battaglia che vede paralizzato il Parlamento e la giustizia se passasse quell'incredibile e inaccettabile testo sulla morte anticipata dei processi: farne morire centomila per farne morire due che ti interessano.

Dunque non venite a chiederci di dare salvacondotti: non siamo qui per dare salvacondotti; siamo garantisti e riteniamo che non ci sia nessuno che sia colpevole sino alla sentenza definitiva. Tuttavia siamo anche garantisti delle regole secondo le quali ognuno deve sottoporsi al giudizio della giurisdizione. L'avete fatta un po' grossa insomma. Nell'*incipit* c'è una confessione, nelle vostre dichiarazioni di colleghi onesti c'è la stessa dichiarazione: sappiamo che è una legge incostituzionale, creiamo uno scudo per diciotto mesi per consentire che il Presidente del Consiglio non vada a giudizio. Ma l'avete fatta un po' grossa perché questo testo, così come l'avete congegnato, non dà un minimo di discrezionalità al *dominus* del processo, che è il giudice:

quest'ultimo deve prendere semplice atto non di quello che l'imputato Presidente del Consiglio gli dice, ma di quello che gli dice un funzionario dipendente dall'Esecutivo, il quale non può che dire che ogni giorno, ogni ora di ogni giorno il Presidente del Consiglio ha qualcosa di governativo da fare.

Non solo: voi considerate le funzioni tipiche previste dalla legge ma insieme prevedete l'eccezione che riconduce all'arbitrio i casi di esercizio delle funzioni di governo perché parlate di funzioni, di attività preparatorie e consequenziali e parlate anche di ogni attività connessa. In questo senso, colleghi, voi dite che basta che ci sia uno scritto di un funzionario della Presidenza del Consiglio perché un'attività possa essere considerata preparatoria, consequenziale, comunque connessa, anche se fuori, e il giudice non può valutare? Il giudice, che è il *dominus* del processo, non può entrare nel merito dell'impedimento senza che l'imputato senta il bisogno, la necessità di rispettare un altro potere dello Stato dicendo: «Io mi presento in questi giorni»? Anche in questo voi la fate troppo grossa.

Infatti esagerate e dite che praticamente per 18 mesi il Presidente del Consiglio fa quello che vuole ed i giudici sono paralizzati. Quindi coimputati, parti civili, pubblico ministero non sono neanche chiamati ad interloquire sulla cosa, niente, tutto è soltanto sbilanciato in favore di una persona, in favore di una istituzione. Non vi è neanche un lontano tentativo di rispetto e di riconoscimento per la funzione giudiziaria che, come ripeto, nella Costituzione è considerata una funzione sovrana. Concludo con una risposta al collega Contente e mi perdonerà se l'ho citato molte volte, ma siccome lo stimo sento il bisogno di rispondere - mi avvio alla conclusione, signor Presidente, me lo consenta -, il suo ragionamento punta troppo in là e pretende troppo. Dice che vi sono state sentenze che nei confronti di determinate persone si sono pronunciate in un modo poi, a distanza di tempo, si sono pronunciate diversamente. Intanto sono giudici che l'hanno assolto definitivamente, ma io vi voglio chiedere a cosa porterebbe questa idea che la giustizia non funziona: al fatto che vi sia poi qualcuno sopra i giudici che fa la giustizia al posto del giudice? Collega Contente, non credo che lei voglia questo e comunque, se anche qualcuno della sua maggioranza lo volesse, finché ci sarà questa nostra Costituzione che ci difende tutti e che ci porta fuori dal medioevo per introdurci nella modernità, nessuno potrà sperare che un risultato di questo genere possa ottenersi, cioè che qualcuno si sostituisca alla magistratura nell'esercizio della giurisdizione (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

*(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 889-A ed abbinate)*

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Costa.

ENRICO COSTA, *Relatore*. Signor Presidente, intervengo semplicemente per ringraziare gli oratori per il costruttivo contributo che è stato offerto al dibattito, un contributo che ha rispecchiato le linee che sono emerse nel proficuo lavoro in Commissione. La Commissione giustizia si è distinta per un animato dibattito sui singoli emendamenti e, ancor prima dell'approfondimento degli emendamenti, sui numerosi testi che affrontavano la materia. Auspichiamo veramente che il successivo lavoro dell'Aula serva ancor di più ad avvicinare le posizioni, in una costruttiva analisi dei provvedimenti che toccano la materia in discussione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MARIA ELISABETTA ALBERTI CASELLATI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente e onorevoli deputati, è all'esame di quest'Aula una proposta legislativa frutto di un lavoro parlamentare attento, profondo e competente svolto nella Commissione giustizia. Il testo origina -

questo è noto - da numerose iniziative, in gran parte convergenti ma non certo identiche, legittimamente diverse per aspetti anche sostanziali, che provengono da forze politiche che esprimono un arco più ampio di quello espresso dalla maggioranza. Si tratta di iniziative che sono state presentate in tempi diversi, anche se perlopiù si sono concentrate in queste ultime settimane, segnate da una recrudescenza delle tensioni tra potere giudiziario e politica. Questi testi sono stati esaminati e portati ad unità in un egregio lavoro, per il quale esprimo il sincero ringraziamento del Governo, che non ha mancato di manifestare concretamente la sua convinta adesione in tutte le fasi dell'esame. Il testo potrà certamente essere migliorato e vi sono riflessioni importanti in questo senso, ma il lavoro che è stato fatto già costituisce un'eccellente testimonianza dell'efficace collaborazione politica fattiva, che punta al ripristino di rapporti di serenità tra e nelle istituzioni. In effetti, la parola che meglio descrive il senso del lavoro parlamentare compiuto all'interno delle molte pagine che lo hanno preceduto, che lo hanno accompagnato e seguito in innumerevoli sentenze, in atti ufficiali, in dichiarazioni politiche e in interviste è, a mio avviso, principalmente una: serenità e, in particolare, serenità nello svolgimento, come ha sottolineato, più volte, nel suo intervento, anche l'onorevole Rao.

Sono parole che, come tutti sapete, si ritrovano in entrambe le sentenze della Corte costituzionale relative alle vicende del cosiddetto lodo Alfano, che individuano il valore e l'interesse da tutelare. Altro che conflitto con la Corte costituzionale, onorevole Rossomando, ma osservanza di un indirizzo consolidato.

Serenità - specifica anche la Corte - non soggettiva. Parlare di legge *ad personam* è un fuor d'opera, onorevoli Ciriello e Amici: è necessario parlare di serenità istituzionale. Il provvedimento che stiamo discutendo ha proprio questo principale e meritevole obiettivo: riportare serenità in un contesto istituzionale andato ben oltre la soglia della sopportabilità.

Quello di cui ci stiamo occupando non ha nulla a che fare con i privilegi - come ha detto, con forza, l'onorevole Papa - e non ha per oggetto le immunità. Ci stiamo occupando di dirigere la politica generale del Governo. Ciò non rappresenta un privilegio: è un onore certamente, un onere senza dubbio; non è un privilegio, semmai, è una funzione.

Il provvedimento non ha per oggetto le immunità, che pure, non sono uno scandalo, visto che esistono in tutto il mondo democratico e sono nate insieme alla democrazia per essere strumentali alla funzione. Un assetto equilibrato e funzionale delle immunità è, semmai, l'obiettivo finale e - spero - comune, rispetto al quale si pone strumentalmente il provvedimento in oggetto, per trovare un punto di nuovo, accettabile equilibrio.

Dunque, non privilegi, non immunità, ma una prospettiva di serenità per poter condurre una riforma di rango adeguato - quello costituzionale - a presidio della normalità nei rapporti tra politica e magistratura. Il Parlamento, che rappresenta il popolo - lo ricordo a me stessa, onorevole Palomba - sta svolgendo una funzione che gli è propria e di cui è titolare: trovare il punto di equilibrio tra due valori costituzionali, l'esercizio dell'attività giurisdizionale e lo svolgimento di doverose attività istituzionali e di governo. A me pare evidente che tali delicate e rilevanti circostanze non possano essere lasciate alla discrezionalità del giudice procedente. Definire un punto di equilibrio tra valori costituzionali potenzialmente confliggenti non è compito della magistratura, ma è una responsabilità propria del Parlamento.

Se riusciamo ad accantonare minacce, demonizzazioni e pregiudiziali ideologiche, credo vi siano ragioni fondate per riconoscere che il testo al nostro esame è conforme a Costituzione, ragionevole e utile per la collettività. Un provvedimento conforme a Costituzione, il cui limitato orizzonte temporale, che è funzionalmente collegato ad una prospettiva di riforma, sposa un criterio, più volte, confermato dalla giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima, molte volte, si è riferita ad interventi normativi con contenuti di eccezione, sorretti dal carattere temporaneo della norma collegata all'emanazione di una nuova disciplina organica. E ancora: misure temporanee preordinate ad instaurare un regime transitorio in attesa dell'attuazione di una riforma o in vista di un riassetto generale del settore. Sto citando, testualmente, sentenze della Corte costituzionale.

Si tratta di un provvedimento del tutto ragionevole che incide su un meccanismo processuale già

esistente, lo sappiamo, ma che viene oggi corredato dalla tipizzazione di circostanze esimenti per la temporanea assenza del titolare di carica istituzionale; assenza - dovrebbe essere ovvio, ma è bene ricordarlo - da quell'aula giudiziaria per essere presente nella cura degli interessi del Paese e dei cittadini attuati attraverso tutti quei numerosi provvedimenti che ha menzionato prima molto bene l'onorevole Contento e che vanno dalla sicurezza, dal lavoro al contrasto alla criminalità organizzata, alla giustizia civile e così via.

È un provvedimento, infine, che pur riguardando determinate cariche, è utile alla collettività: altro che salvacondotto, onorevole Palomba. Se il Presidente del Consiglio peregrina da un ufficio giudiziario all'altro è un problema di tutti gli italiani, è un macigno che grava sul nostro Paese da sedici anni e che va rimosso. Come sapete, non sono parole mie, ma parole sagge ed avvedute dell'autorevole leader di un gruppo che è all'opposizione rispetto a questa maggioranza e a questo Governo, ma che è convinto, come noi siamo convinti, della necessità di riportare serenità nell'ambito istituzionale di questo Paese, una responsabilità di tutti, un interesse generale. Per questo auspico con forza l'approvazione di questo provvedimento (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

***(Annunzio di questioni pregiudiziali - A.C. 889-A ed abbinate)***

PRESIDENTE. Avverto che sono state presentate le questioni pregiudiziali di costituzionalità Franceschini ed altri n. 1 e Palomba ed altri n. 2 (*Vedi l'allegato A - A.C. 889-A ed abbinate*).

Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani.

Avverto in proposito che il seguito dell'esame del provvedimento non è stato contingentato nell'ambito del vigente calendario dei lavori, in quanto rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 24, comma 12, primo periodo, del Regolamento.