



RELAZIONE DELLE COMMISSIONI 1^a E 2^a RIUNITE

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

(2^a - GIUSTIZIA)

(RELATORI BERSELLI E VIZZINI)

Comunicata alla Presidenza il 18 luglio 2008

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

presentato dal Ministro della giustizia (ALFANO)

(V. Stampato Camera n. 1442)

approvato dalla Camera dei deputati il 10 luglio 2008

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

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - La questione dei rapporti tra le condizioni di esercizio dei poteri pubblici più eminenti e il controllo di legalità è da tempo motivo di dibattito: la ricerca di una soluzione normativa equilibrata è preoccupazione diffusa tra gli attori politici e corrisponde a un'esigenza di certezza e stabilità.

Come è noto, la sfera di immunità a garanzia dei titolari di cariche politiche rappresenta uno degli aspetti più significativi ed al contempo più problematici del costituzionalismo liberaldemocratico. Essa, da una parte, concorre al mantenimento di quel complesso sistema di equilibri tra diversi poteri che caratterizza lo Stato costituzionale di democrazia pluralista: si tratta, infatti, di uno degli strumenti escogitati per garantire la complessiva autonomia degli organi costituzionali, che contribuisce a comporre la trama di quel complesso di *checks and balances* che connota in profondità l'esperienza politico-costituzionale europea e nordamericana.

Dall'altra parte, essa costituisce anche una limitazione del principio di legalità e del collegato principio di eguaglianza - con il postulato dell'eguale sottoposizione di tutti i cittadini alla legge - che pure rappresenta un altro dei fondamenti costitutivi dello Stato costituzionale di democrazia pluralista, in cui esistono una molteplicità di gruppi, di interessi, di ideologie in conflitto tra loro.

La sfida centrale del costituzionalismo del Novecento è stata, in questo contesto, quella di assicurare la coesistenza pacifica di più gruppi politici e sociali. Da questa esigenza sono nati sia un'architettura istituzionale complessa e articolata, in cui il pluralismo degli organi costituzionali è la proiezione e la tutela del pluralismo politico e sociale, sia quegli strumenti di garanzia - primo fra

tutti la rigidità della Costituzione - finalizzati ad assicurare la permanenza del pluralismo e la reciproca autonomia degli organi costituzionali.

All'interno di questo complesso quadro politico-costituzionale, cessa l'antica equazione legalità-legittimità e la legittimazione del sistema complessivo riposa sulla compresenza e sull'equilibrio di legittimazione democratica degli organi elettivi - non solo i Parlamenti ma anche i Governi nell'era della «democrazia immediata» - che devono essere posti nelle condizioni di attuare l'indirizzo politico sulla cui base hanno avuto il consenso elettorale.

È stato giustamente osservato che oggi lo Stato di diritto vede due circuiti di decisione e di legittimazione, ciascuno dei quali è insostituibile. Vi è quello della politica, che trova la sua radice in elezioni libere e competitive e che postula l'autonomia degli organi politici investiti dal consenso elettorale e titolari del potere di indirizzo politico. E accanto ad esso vi è il circuito del diritto, che vede la legge staccarsi dal suo autore (il Parlamento) ed essere applicata attraverso l'interpretazione di giudici indipendenti.

Come comporre armonicamente le esigenze suddette, come assicurare che la tensione tra politica e magistratura non diventi eccessiva, è un problema che deve essere affrontato. Più precisamente, in una democrazia pluralista ben funzionante, questo problema va risolto senza ignorare nessuno dei termini del problema e degli interessi costituzionali coinvolti, ed in rapporto alle concrete circostanze storico-politiche.

D'altra parte, la democrazia pluralista e lo Stato costituzionale vivono del bilanciamento di diversi e confliggenti interessi. Se, in ossequio al principio della sovranità popolare,

deve essere assicurata l'autonomia degli organi legittimati dal voto, nondimeno, proprio a garanzia del pluralismo, occorre porre dei limiti al potere della maggioranza. Nello stesso tempo, l'espansione del ruolo del giudiziario, la sua indipendenza e la sua forza impongono la ricerca di limiti al potere della magistratura, al fine di evitare che il regolare svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali politici possa essere bloccato da strumentali iniziative giudiziarie.

Le immunità dei titolari di cariche politiche vanno inserite nel quadro che si è ora tratteggiato. Esse non sono privilegi attribuiti alla persona fisica titolare dell'organo, ma vanno ricondotti nell'ambito delle «garanzie costituzionali».

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

La storia della democrazia repubblicana in Italia è stata segnata, in un momento assai critico, anche dalla cesura tra il sistema di garanzie degli eletti in Parlamento vigente fino al 1993 e il nuovo sistema, meno protettivo, adottato quell'anno con la revisione dell'articolo 68 della Costituzione (legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3). Da allora non si è ancora affermato un nuovo equilibrio e gli sconfinamenti di potere sono stati a volte anche molto sensibili, in entrambi i sensi. In Italia, poi, esiste un contrasto tra l'obbligatorietà dell'azione penale e l'enorme quantità di notizie di reato che rischia di rimettere alla discrezionalità di ciascun Pubblico ministero la scelta se e contro chi intraprendere l'azione penale. Il che può accentuare il rischio o quanto meno il sospetto di iniziative avventate o che possono intralciare il regolare svolgimento delle funzioni costituzionali.

Così come non si dovrebbe accettare alcun intervento costrittivo verso l'esercizio della giurisdizione, se non nel canone del limite costituzionalmente fondato e legittimamente posto, allo stesso modo è bene tutelare almeno le figure più rappresentative del potere politico da incursioni, sempre possibili, della funzione giurisdizionale.

Una regola che possa arginare tali possibili sconfinamenti è conosciuta, in forme diverse, in molti ordinamenti democratici: anche nel sistema italiano, come è noto, vi sono presidi costituzionali che regolano in modo specifico casi di responsabilità cosiddetta funzionale, come quelli degli articoli 90 e 96 della Costituzione, riferiti rispettivamente al Presidente della Repubblica e ai membri del Governo. In altri Paesi, come la Francia, vi è un'immunità estesa alla responsabilità penale di diritto comune per il Presidente della Repubblica, con una previsione di improcedibilità generale nel corso del mandato, laddove il Presidente, in quell'ordinamento costituzionale, presiede anche il Consiglio dei ministri. Così come, in altri Paesi, ad esempio la Repubblica federale di Germania, i parlamentari hanno la garanzia dell'autorizzazione a procedere verso ogni procedimento penale, e tale garanzia si applica anche al Cancelliere in quanto parlamentare. In Spagna, ancora, per il Primo ministro che sia anche parlamentare è prevista l'autorizzazione a procedere, senza la quale il processo è sospeso.

In Italia, dunque, vi è stata un'evoluzione normativa, che ha toccato dapprima l'articolo 96 (sostituito dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1) e quindi l'articolo 68, corrispondente a una sensibilità crescente verso la progressiva assimilazione, ma con alcune eccezioni rilevanti, alla giurisdizione comune. Tale processo è stato però accompagnato da spinte contraddittorie e da evidenti e ripetute pratiche abusive, a volte tali da poter compromettere seriamente l'esercizio legittimo e sereno di prerogative e doveri costituzionali.

Perciò oggi si ripropone, in forma aggiornata e rimeditata, una soluzione normativa alla complessa questione, che tenga conto del precedente intervento legislativo colpito nel 2004 dal giudice delle leggi. La Corte costituzionale, peraltro, rilevò, in quell'occasione (sentenza 20 gennaio 2004, n. 24), un'esigenza di tutelare il sereno svolgimento delle funzioni che fanno capo alle più alte cariche dello Stato. Nel necessario bilanciamento con altri principi fondamentali, la stessa Corte riconobbe al legislatore la possibilità di regolare tale istanza, con legge ordinaria, senza istituire nuove forme di immunità ma agendo nel procedimento penale mediante la misura della sospensione.

Ciò che alla Corte costituzionale è apparso irragionevole nella disciplina apportata dalla legge 20 giugno 2003, n. 140, è stato ora eliminato, attraverso una regolamentazione particolarmente attenta a realizzare un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi in giuoco. Il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati non interferisce con un livello normativo superiore, quello costituzionale. Tutelando valori e interessi assai rilevanti per il bene comune, come la continuità e la serenità nell'esercizio di quelle eminenti funzioni pubbliche, esso introduce, in equilibrio con altri interessi rilevanti, un regime differenziato e specifico, riconosciuto e assistito da garanzie di contrappeso per gli altri interessi coinvolti.

In questo modo si aderisce pienamente all'imperativo funzionale dello Stato costituzionale di democrazia pluralista che non crea gerarchie assolute di valori, ma richiede la paziente ricerca di un punto di equilibrio tra principi diversi e in origine confliggenti.

Il disegno di legge si compone di un unico articolo.

Il comma 1 stabilisce che, fuori dal campo dei reati funzionali, la normativa si applica al Presidente della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei ministri per i reati comuni, evidentemente anche per fatti anteriori all'assunzione della carica. La sospensione opera

nei confronti dei titolari di quelle due cariche nonché dei Presidenti delle Camere, essendo comune la fonte genetica d'investitura, che deriva dalla sovranità popolare, e comune la natura del potere, inerente, in senso lato, alla rappresentanza democratica e all'indirizzo politico.

Il comma 2 consente all'imputato di rinunciare in ogni momento alla sospensione.

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

Il comma 4 prevede che, in caso di sospensione del processo, è sospeso anche il corso della prescrizione dei reati in esso contestati, secondo il meccanismo generale previsto dall'articolo 159 del codice penale. La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione.

Il comma 5 limita l'operatività della sospensione alla durata della legislatura o al periodo previsto per la carica ricoperta: si tiene conto, dunque, della duplice esigenza di garantire continuità e serenità all'esercizio della funzione, senza comprimere oltre misura l'esercizio effettivo della funzione giurisdizionale.

Il comma 6 prevede la possibilità, per la parte civile, di trasferire l'azione in sede civile, in deroga all'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale. Tale deroga non soltanto è compatibile con i principi generali - posto che la rinuncia agli atti del giudizio, derivante dal trasferimento dell'azione civile nel processo penale, non preclude la riproposizione della domanda - ma è una scelta costituzionalmente obbligata, secondo quanto indicato dalla Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 24 del 2004, al fine di evi-

tare che la posizione della parte subisca gli effetti della sospensione del processo penale. Per apprestare una piena tutela del diritto della parte civile viene, inoltre, previsto che, in caso di riproposizione della domanda in sede civile, la causa debba essere trattata con priorità, attraverso la riduzione del termine per comparire.

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

Infine, il comma 8 stabilisce che la legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

L'esame in sede referente presso le Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia, conclusosi nella seduta del 17 luglio scorso, si è caratterizzato per un serrato confronto fra maggioranza e opposizione sui molteplici aspetti coinvolti, in particolare sui profili di legittimità costituzionale, come la scelta di utilizzare lo strumento della legge ordinaria.

In proposito, le Commissioni riunite hanno anche acquisito l'opinione di due Presidenti emeriti della Corte costituzionale, il professor Annibale Marini e il professor Leopoldo Elia.

Il disegno di legge è stato licenziato dalle Commissioni nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

BERSELLI e VIZZINI, relatori

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Salvi i casi previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali nei confronti dei soggetti che rivestono la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente del Senato della Repubblica, di Presidente della Camera dei deputati e di Presidente del Consiglio dei ministri sono sospesi dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica o della funzione. La sospensione si applica anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione.

2. L'imputato o il suo difensore munito di procura speciale può rinunciare in ogni momento alla sospensione.

3. La sospensione non impedisce al giudice, ove ne ricorrano i presupposti, di provvedere, ai sensi degli articoli 392 e 467 del

codice di procedura penale, per l'assunzione delle prove non rinviabili.

4. Si applicano le disposizioni dell'articolo 159 del codice penale.

5. La sospensione opera per l'intera durata della carica o della funzione e non è reiterabile, salvo il caso di nuova nomina nel corso della stessa legislatura né si applica in caso di successiva investitura in altra delle cariche o delle funzioni.

6. Nel caso di sospensione, non si applica la disposizione dell'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale. Quando la parte civile trasferisce l'azione in sede civile, i termini per comparire, di cui all'articolo 163-bis del codice di procedura civile, sono ridotti alla metà, e il giudice fissa l'ordine di trattazione delle cause dando precedenza al processo relativo all'azione trasferita.

7. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della presente legge.

8. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

