

## AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 23 GIUGNO 2010  
203<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
VIZZINI  
*indi della Vice Presidente*  
INCOSTANTE

*Intervengono il ministro per i rapporti con le Regioni Fitto, i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Augello e Belsito e i sottosegretari di Stato per la giustizia Caliendo e per l'economia e le finanze Giorgetti.*

*La seduta inizia alle ore 10.*

(omissis)

*IN SEDE REFERENTE*

**(2180) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - GASPARRI ed altri. - Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato**  
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 9 giugno.

Il PRESIDENTE comunica che, nella riunione del 17 giugno dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, si sono svolte audizioni di docenti universitari e comunica che è disponibile, per la pubblica consultazione, la documentazione da essi depositata.

Ricorda, inoltre, che nella seduta precedente si è svolta la discussione generale ma, dopo le audizioni del 17 giugno, è stata avanzata una informale richiesta di integrazione della discussione. Considerati le circostanze e il rilievo degli argomenti sostenuti in sede di audizione, in via eccezionale ritiene possibile e opportuno consentire lo svolgimento di altri interventi nel dibattito, anche di senatori che avevano già preso la parola nella prima fase.

La Commissione prende atto.

Il senatore SANNA (PD), intervenendo in discussione generale, osserva, in primo luogo che le modalità con cui si è deciso di intervenire in materia di garanzie per il Presidente della Repubblica e per i titolari di cariche di Governo, in riferimento ai reati extra funzionali, sono, a suo avviso, improprie. Sarebbe stato infatti più opportuno riconsiderare l'intero sistema di garanzie, configurato dalla Costituzione, agli articoli 68, 90 e 96.

Ritiene, infatti, che il tema debba essere affrontato all'interno di una riconsiderazione generale della forma di Governo, dal momento che ogni istituto di garanzia è sempre concepito in rapporto al tipo di relazioni che, all'interno dell'ordinamento, si instaurano fra i titolari dei poteri supremi.

La soluzione adottata con il disegno di legge costituzionale all'esame della Commissione sembra esclusivamente dettata solo dall'esigenza di adeguare i contenuti alle censure formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 124 del 2008, e costituire il baluardo ultimo, la difesa impropria del Presidente del Consiglio *pro tempore* nei procedimenti che lo vedono imputato, atteso che molto probabilmente la legge sul cosiddetto "legittimo impedimento" non sopporterà la prova di resistenza costituzionale a cui è già sottoposta.

Il regime delle immunità deve invece essere considerato all'interno del sistema di garanzie attualmente previsto dalla Costituzione, al fine di evitare impropri squilibri. Il sistema originariamente previsto dal Costituente era coerentemente ispirato ad una *ratio* fondata sull'equilibrio fra poteri, all'interno di un sistema parlamentare. Ogni modifica ad esso, soprattutto in considerazione della revisione costituzionale del 1993, che ha abolito l'autorizzazione a

procedere, necessita di un esame approfondito che tenga conto di tutte le complesse questioni coinvolte.

La soluzione normativa prospettata appare priva degli equilibri necessari, in quanto attribuisce ai membri del Governo una tutela più intensa rispetto a quella riservata ai parlamentari. L'introduzione della possibilità di sospendere i processi per i reati extra funzionali appare peraltro ancor più inopportuna, ove si consideri che, anche per i reati funzionali, l'interpretazione estensiva del combinato disposto dell'articolo 96 della Costituzione e della legge costituzionale n. 1 del 1989 ha determinato un ampliamento oltremodo significativo dell'ambito di tutela dei titolari di incarichi di Governo, anche in ipotesi per le quali tali garanzia dovrebbe essere esclusa. In proposito, nonostante l'orientamento contrario degli organi parlamentari, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato e recentissimamente confermato nella sentenza n. 188 del 28 maggio 2010 - che, mentre la valutazione politico-istituzionale circa la sussistenza delle condizioni per accordare o meno l'autorizzazione ad eseguire provvedimenti cautelari nell'ambito delle indagini preliminari spetta al Parlamento, per quanto riguarda i profili attinenti al titolo di reato perseguito ed alla determinazione della specie e necessità delle misure cautelari richieste, la valutazione resta di competenza della Magistratura.

Ritiene inoltre che lo squilibrio che si registra tra la protezione accordata al Governo e quella riservata al Parlamento appare ancor più incisiva ove si consideri che il bene tutelato dagli articoli 68, 90 e 96 della Costituzione è la funzione esercitata, non avendo pertanto alcun carattere di tutela rafforzata della persona che incarna l'organo di governo, o della sua condizione psicologica (la cosiddetta "serenità nello svolgimento delle funzioni pubbliche"). Per questo motivo, l'immunità del parlamentare non può considerarsi alla stregua di un diritto rinunciabile o disponibile. Con l'introduzione di un generale sistema di sospensione dei processi in corso anche per reati extra funzionali appare invece sempre più accentuato il carattere personalistico della tutela che, nonostante il richiamo al sereno esercizio delle funzioni, finirebbe col presentare un connotato psicologico soggettivo del tutto improprio rispetto alle finalità che gli istituti di garanzia sono chiamati a perseguire. Ciò è aggravato dal fatto che la sospensione riguarda non solo i processi che giudicano i reati commessi nel corso del mandato, che non hanno attinenza con la funzione istituzionale svolta (i cosiddetti reati "extrafunzionali"), ma anche i processi per reati commessi prima dell'assunzione delle funzioni di Governo, i cosiddetti reati "pre-funzionali".

Quanto al procedimento previsto, nel richiamare i rilievi critici formulati dal senatore Ceccanti e ribaditi nell'audizione dei costituzionalisti, ritiene quantomeno essenziale che sia introdotto un regime di giustiziabilità delle decisioni assunte dal Parlamento, eventualmente prevedendo il ricorso di una minoranza qualificata alla Corte costituzionale, al quale giudizio potrebbe essere così opportunamente affidato il compito di verificare la sussistenza dei requisiti che giustificano la sospensione.

Sia per il Parlamento, sia per la Corte costituzionale sarebbe necessario introdurre un criterio di valutazione della erogazione in concreto della particolare forma di immunità consistente nella sospensione del processo. A suo avviso, appare inutile cercare una *ratio* intelligibile nel disegno di legge in esame, ne è possibile rinvenire il criterio costituzionale che dovrà guidare il parlamentare nell'accordare o meno, di fronte al caso concreto, la sospensione del processo. Anche se reputa che la mancanza di una indicazione di questo genere sia voluta, chiede al relatore se non sia opportuno indicarla, eventualmente - ove concordi con le valutazioni espresse - presentando un emendamento in tal senso.

Superato l'ormai abusato *fumus persecutionis*, il criterio-guida della decisione parlamentare, da introdurre in un testo oggi lacunoso, potrebbe essere quello della interferenza sostanziale e concreta del processo con l'espletamento delle funzioni costituzionali delle cariche considerate dal disegno di legge. Ed il rimedio che la Camera di appartenenza sarebbe eventualmente chiamata a determinare, la sospensione del processo, ben potrebbe essere differente, quanto a durata e sempre nei limiti del mandato in corso, a seconda della complessità del giudizio in relazione agli impegni istituzionali del soggetto coinvolto.

Ribadisce, in conclusione, l'inopportunità di un intervento di tale portata, al di fuori di una generale riconsiderazione degli istituti di garanzia, e auspica pertanto che la maggioranza desista da tale intendimento, sospendendo l'*iter* del disegno di legge.

Il senatore CECCANTI (PD) esprime in primo luogo alcune considerazioni circa l'opportunità di escludere il Presidente della Repubblica dal novero dei soggetti cui applicare la sospensione. In via subordinata, ritiene auspicabile prevedere per lui esclusivamente l'istituto della improcedibilità.

Considera, quindi, necessario individuare criteri espliciti per la identificazione della decisione di sospendere il processo. Ritiene, inoltre, che la mancanza di *quorum* deliberativi

qualificati rimette una decisione così delicata alla maggioranza semplice finendo col depotenziare la funzione di "filtro" del Parlamento.

Occorre, a suo avviso, verificare se la decisione non debba essere rimessa alla Corte costituzionale, eventualmente affidando ad essa il giudizio in secondo grado. Potrebbe anche configurarsi, a suo avviso, una forma di "sistema misto", prevedendo la possibilità di adire la Corte solo ove il *quorum* deliberativo qualificato non fosse raggiunto.

Dopo aver espresso rilievi critici sulla retroattività dell'istituto che può essere applicato anche ai processi in corso, ritiene opportuno riflettere sulla irrazionalità di una sospensione in sede penale non affiancata da una analoga sospensione in sede civile.

Appare opportuno, a suo avviso, introdurre anche l'istituto della rinunciabilità da parte dell'imputato, al fine di garantire il diritto fondamentale di difesa.

Ritiene, infine, congrua una limitazione temporale dell'istituto, che appare sostanzialmente indefinita, in quanto genericamente connessa alla durata della carica.

Il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale e propone di rinviare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 11 di domani, giovedì 24 giugno.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.