

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE

1^a (Affari Costituzionali)

2^a (Giustizia)

MERCOLEDÌ 16 LUGLIO 2008

16^a Seduta

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione

BERSELLI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Caliendo.

La seduta inizia alle ore 15,05.

IN SEDE REFERENTE

(903) Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri pomeriggio.

Il senatore **BALBONI** (PdL) si sofferma in primo luogo sulle considerazioni espresse dai colleghi dell'opposizione in particolare dal senatore Galperti, in ordine alla differenza sostanziale che esisterebbe tra la posizione del Presidente del Consiglio in un sistema parlamentare come quello italiano e quella di un Capo del Governo eletto direttamente, come il Presidente della Repubblica francese, differenza che renderebbe molto meno traumatica la sostituzione del Capo del Governo in corso di legislatura, così rendendo non giustificata la previsione di una particolare tutela nei confronti dell'azione penale.

Queste osservazioni a suo parere non tengono conto della sostanziale modificazione nella costituzione materiale del nostro Paese operata dalle riforme dei sistemi elettorali realizzate nel 1993 - 94, e più ancora nel 2005.

A seguito di tali riforme, la nomina del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica ha assunto sostanzialmente il significato di una sanzione formale di un'investitura già effettuata dagli elettori con il loro voto; prova ne sia il fatto che successivamente alla caduta del Governo Prodi, il Centro-sinistra non abbia ritenuto percorribile l'ipotesi di un incarico ad un candidato diverso da quello che aveva guidato nel 2006 la coalizione allora vincitrice.

D'altra parte che il nostro ordinamento abbia assunto caratteristiche parapresidenziali che giustificano una tutela specifica per il Presidente del Consiglio rispetto al rischio di un uso improprio dell'azione penale, è in realtà dimostrato proprio dal comportamento del Partito Democratico che, deludendo quanti avevano sperato in una sua evoluzione verso un'identità di sinistra liberale e dialogante, sembra perseverare in una idea della via giudiziaria come scorciatoia per rovesciare un risultato elettorale sgradito. Non a caso la senatrice Finocchiaro e l'onorevole Veltroni hanno dichiarato che sarebbero stati disponibili a confrontarsi sul disegno di legge in esame solo nella prossima legislatura.

L'oratore conclude richiamandosi a quanto osservato nell'audizione di questa mattina del presidente emerito della Corte costituzionale, Annibale Marini, circa l'idoneità del disegno di legge in titolo a superare le censure della Corte costituzionale che avevano colpito la legge n. 140 del 2004.

La senatrice **FINOCCHIARO** (PD) osserva che la scelta del Governo e della maggioranza di comprimere in pochi giorni il dibattito sul disegno di legge n. 903 spreca una buona occasione per riflettere su un problema di sistema, che è quello dei rapporti tra i poteri dello Stato e delle garanzie che devono presidiarne la loro correttezza.

L'oratrice ricorda in primo luogo come questo problema era tenuto ben presente dal costituente che da un lato, con l'articolo 68, aveva istituito uno strumento che, nella sua configurazione originaria, doveva servire a tutelare la libertà del singolo parlamentare – libertà che trova evidentemente la sua manifestazione più piena nell'esclusione del vincolo di mandato, non a caso prevista dall'articolo precedente - dal rischio di aggressione da parte del potere, mentre l'articolo 96 tutelava la continuità e la libertà dell'esercizio della funzione governativa. Tale tutela peraltro non era esercitata attraverso forme di immunità o di sospensione del processo, ma mediante un procedimento speciale che, attraverso un'incriminazione valutata in sede parlamentare, si concludeva davanti ad un foro speciale.

A cavallo fra gli anni '80 e '90 maturò nella coscienza comune la convinzione che questi istituti - prima l'articolo 96, poi l'immunità parlamentare - dovessero essere profondamente rinnovati in quanto si erano trasformati in condizioni di privilegio per il potere politico, e componenti dell'attuale maggioranza, in particolare l'attuale Alleanza Nazionale e la Lega Nord, furono in prima fila nel promuovere questo processo riformatore.

Se si ritiene, come è probabilmente giusto, che le decisioni adottate in quegli anni abbiano determinato in qualche modo uno squilibrio del sistema, è però evidente che si devono ricercare soluzioni che tengano conto degli equilibri istituzionali nel loro complesso e che non possono non essere adottate se non attraverso lo strumento della modifica costituzionale approvata ex articolo 138.

Ci si deve chiedere oltretutto a quale quadro costituzionale bisogna fare riferimento: non vi è dubbio che nella cosiddetta "prima Repubblica" nonostante la *conventio ad excludendum* nei confronti del maggior partito di opposizione, si crearono le condizioni per un confronto dialettico fra maggioranza ed opposizione all'interno di un Parlamento il cui ruolo nel sistema era solitamente centrale, che ha finito per informare di sé molti dei più caratteristici istituti della realtà italiana in particolare in campo sociale ed economico.

Non vi è dubbio dunque che l'attuale forma di governo è molto lontana da quel modello; tuttavia ciò non autorizza ad affermare, come ha fatto il senatore Balboni che si sia determinata una modifica della Costituzione materiale tale da trasformare il sistema nel senso di presidenzialismo di fatto: il sistema resta parlamentare, e se si intende caldeggiare l'idea di una riforma di un impianto costituzionale in senso presidenziale, allora bisogna anche ricordare, come il modello americano insegna, che un simile sistema non può funzionare senza un quadro di *checks and balances* particolarmente stringente.

Sarebbe dunque a suo parere indispensabile smettere una volta per tutte di legiferare sull'onda della contingenza, se non della convenienza, ed affrontare anche questi problemi con un'ottica che guardi all'equilibrio del sistema e non alle vicende personali di questo o quel politico. Proprio per questo ella aveva avuto modo di affermare, accanto alla necessità di intervenire con lo strumento della modifica costituzionale e non con quello del disegno di legge ordinaria, anche l'opportunità non certo di rinviare la questione alla prossima legislatura, ma di approvare una riforma che entrasse in vigore dalla prossima legislatura.

La senatrice **DELLA MONICA** (PD) osserva come i tempi imposti alle Camere per esaminare il disegno di legge in titolo sono quelli normalmente riservati ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge; si può dire in sostanza che ci si è trovati di fronte ad una sorta di decreto-legge al quale mancano i presupposti di necessità ed urgenza, non rientrando certo fra quelli immaginati dal costituente la sospensione di un processo al Presidente del Consiglio.

Il Governo e la maggioranza, in realtà, stanno provocando, per motivi del tutto contingenti, quella che rischia di essere una gravissima lacerazione nel sistema costituzionale.

A sostegno del disegno di legge in titolo è stata spesso richiamata la necessità di tutelare la volontà popolare, che si esprime attraverso i risultati elettorali, da quella che viene configurata come un'indebita ingerenza del potere giudiziario.

In realtà nella Costituzione non si rinviene alcun elemento per sostenere che l'esercizio della sovranità popolare implichi l'immunità dalla giurisdizione per coloro che sono richiamati cariche elettive.

L'oratrice si sofferma poi sull'audizione di questa mattina del presidente emerito della Corte costituzionale, Marini, richiamata dal senatore Balboni per sostenere la conformità del disegno di

legge in discussione alle indicazioni formulate dalla Corte costituzionale in sede di esame della legge n. 140 del 2004, osservando come il presidente Marini abbia di fatto eluso la questione centrale, e cioè il fatto che la Corte costituzionale non si è pronunciata sull'idoneità della legge ordinaria a disciplinare la materia.

Peraltro, ella non condivide neanche l'affermazione secondo cui il disegno di legge n. 903 sia esente da tutte le censure di incostituzionalità espressamente indicate dalla Corte in sede di esame della precedente disciplina; in particolare non appare affatto superata la questione dell'evidente ed irrazionale disparità di trattamento tra i Presidenti delle Camere ed i componenti delle stesse ed il Presidente del Consiglio ed i singoli Ministri.

Nel condividere le osservazioni formulate ieri dal senatore Carofiglio circa la paradossale disparità di trattamento che deriverebbe dalla nuova disciplina nell'ipotesi di un reato in cui un'alta carica dello Stato sia coimputata con privati cittadini, ella rileva poi le gravi conseguenze sull'ordine e la tempestività dell'assunzione delle prove che, anche tenendo conto della disposizione del comma 3, non possono non derivare dall'articolato in esame.

Il senatore **MARITATI** (PD) ritiene che i parlamentari, senza distinzione fra quelli di opposizione e quelli di maggioranza, non dovrebbero accettare l'imposizione di tempi così stretti per l'esame di un provvedimento di così grande rilievo.

In realtà il disegno di legge in titolo appare come l'ennesima manifestazione di una sorta di riflesso condizionato della maggioranza di centro-destra, che ha sempre reagito in termini di delegittimazione della magistratura e di sterilizzazione delle imputazioni o del processo attraverso modifiche legislative ogni volta che vi è stato un procedimento penale nei confronti del Presidente del Consiglio.

Si tratta di una reazione ingiustificata ed irragionevole, laddove il Presidente del Consiglio farebbe meglio ad affrontare il giudizio del tribunale e a difendere le proprie ragioni se ritiene di poter esser assolto.

In questi giorni si assiste invece a qualcosa di veramente paradossale: nel momento in cui un'amministrazione regionale è colpita da un'iniziativa giudiziaria che ha suscitato dispiacere e dolorosa sorpresa in tutto il mondo politico, il Presidente del Consiglio, invece che richiamare - salva naturalmente la presunzione di innocenza degli inquisiti - la necessità di un maggior rispetto della legge e dell'interesse pubblico da parte della politica, si è lasciato andare a dichiarazioni minacciose come quella di ventilare il divieto di intercettazioni telefoniche per i reati di corruzione.

E' proprio questo atteggiamento a far sì che, per tutelare quello che è indubbiamente come riconosciuto dalla Corte costituzionale un interesse meritevole - ma non certo un valore costituzionalmente tutelato - cioè la stabilità dei governi, si interviene in maniera inaccettabile nel metodo, dal momento che si ricorre allo strumento della legislazione ordinaria, e nel merito, dal momento che la soluzione scelta appare lesiva del principio di uguaglianza, e si costruisce un sistema complessivo del tutto irragionevole, dove ad esempio al Presidente del Consiglio viene garantita una tutela maggiore per comportamenti extrafunzionali che possono integrare reati rispetto a quanto avvenga per i comportamenti funzionali.

L'oratore stigmatizza poi l'acritico appiattimento della maggioranza rispetto all'adozione di iniziative legislative dirette a tutelare gli interessi personali del Presidente e del Consiglio: dapprima infatti la maggioranza ha approvato senza alcun distinguo l'emendamento al disegno di legge sulla sicurezza che bloccava centomila processi, fra i quali quello che interessa il presidente Berlusconi, salvo poi sopprimere tale norma con la stessa indifferenza non appena si è profilata la possibilità di ottenere lo stesso risultato con il provvedimento in esame.

Si tratta di un comportamento che, alla lunga, avrà un effetto devastante sulla mentalità dei cittadini italiani, messi continuamente di fronte ad esempi che dimostrano che chi vince può modificare le regole fondamentali del gioco a suo piacimento e secondo i suoi interessi.

Peraltro, di fronte ad un Presidente del Consiglio accusato, a torto o a ragione, di frode in atti giudiziari, egli ritiene che il popolo italiano abbia il diritto di conoscere la verità e di pretendere lo svolgimento del processo, salva naturalmente la valutazione dell'esistenza degli estremi per una responsabilità civile o disciplinare dei magistrati che lo hanno accusato qualora egli venisse assolto.

Il senatore **SARO** (Pdl) osserva in primo luogo che la rottura degli equilibri costituzionali fra i poteri dello Stato, consumatasi nei primi anni Novanta, stenta ancora a trovare una pacifica ricomposizione. Al riguardo ricorda che la crisi della cosiddetta Prima Repubblica fu in gran parte causata dalla pervicace volontà di colpire, attraverso un uso strumentale dell'azione penale, il sistema politico-partitico che aveva governato l'Italia dal dopoguerra.

Gli esiti infausti di quella operazione giudiziaria si tradussero in una crisi di credibilità della politica, da cui pretesero di essere immuni sia la sinistra democristiana che il Partito comunista.

Nell'evidenziare che il disegno di legge all'esame delle Commissioni riunite tenta di ricomporre quella crisi nel rapporto tra magistratura e politica, egli rileva che la scelta del Partito Democratico di non convergere sulla soluzione proposta dimostra quanto, al di là delle dichiarazioni di principio, il centro-sinistra italiano sia ancora percorso da pulsioni giustizialiste.

Il numero abnorme dei procedimenti penali instaurati nei confronti del Presidente del Consiglio testimonia, a suo avviso, la natura emergenziale della situazione in cui ancora oggi versano i rapporti fra potere legislativo e potere giudiziario. Emerge pertanto l'urgenza di una approvazione rapida del disegno di legge, al fine di garantire il sereno svolgimento delle funzioni politico-istituzionali delle alte cariche dello Stato.

Quanto alla richiesta, avanzata dall'opposizione, di utilizzare lo strumento della legge costituzionale, egli, nell'esprimere le sue profonde perplessità, ritiene che tale proposta è volta esclusivamente a ritardare i tempi di approvazione della legge, al fine di favorire possibili incursioni giudiziarie a danno del Presidente del Consiglio.

Tenendo conto delle aperture manifestate sul punto da alcuni senatori dell'opposizione, auspica infine che possa essere nuovamente introdotto, nel sistema costituzionale italiano, l'istituto dell'autorizzazione a procedere per i parlamentari, strumento imprescindibile per garantire un effettivo equilibrio fra poteri dello Stato.

Il senatore **BIANCO** (PD), pur riconoscendo che il tema dei rapporti fra magistratura e politica presenta profili di estrema delicatezza che esulano dal contenuto del disegno di legge in titolo, auspica che in ogni caso non siano introdotti elementi estranei alla dibattito.

Esprime quindi profonde critiche nei confronti di chi ritiene che la sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato si renda necessaria alla luce della nuova forma di governo che, a Costituzione invariata, si sarebbe instaurata in Italia, in base alla quale l'esigenza di tutelare il Presidente del Consiglio da procedimenti penali discenderebbe dall'impossibilità di sostituirlo in caso di sue dimissioni a seguito di un'eventuale condanna, essendo egli stato scelto direttamente dai cittadini al momento delle elezioni.

Dopo aver dichiarato la sua disponibilità circa la reintroduzione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere per i parlamentari, afferma di non essere pregiudizialmente contrario ad una soluzione che preveda la sospensione dei processi per le più alte cariche istituzionali. Ritiene però indispensabile che la regolamentazione della materia avvenga, per il rilievo dei profili coinvolti, con legge costituzionale.

Osserva, inoltre, che sarebbe stato interesse dello stesso Presidente del Consiglio, al fine di fugare ogni sospetto di strumentalizzazione, optare per una soluzione che prevedesse l'entrata in vigore delle norme a partire dalla legislatura successiva a quella in corso.

Esprime infine il suo profondo dissenso circa la compressione eccessiva dei tempi di esame del provvedimento, che impedisce un sereno e pacato confronto fra le forze politiche.

Il senatore **CASSON** (PD) ricorda che il disegno di legge in titolo prende le mosse da una lettera che il Presidente del Consiglio scrisse al presidente Schifani e di cui fu data lettura nell'Aula del Senato, nella quale esplicitamente chiedeva provvedimenti legislativi diretti a bloccare un processo asserito ingiusto.

A questa semplice e chiara richiesta, gli esperti di partito si sono impegnati ad apprestare una sorta di copertura giuridica ricercando pretestuosamente nella Costituzione italiana e nel diritto comparato elementi che potessero giustificare un privilegio come quello richiesto dal presidente Berlusconi.

Si tratta peraltro di un tentativo impossibile dal momento che, sotto il profilo comparatistico, vi sono alcuni Paesi che riconoscono garanzie particolari rispetto all'azione penale per il Capo dello Stato - e del resto anche in Italia l'interpretazione prevalente della portata dell'articolo 90 della Costituzione è tale da ritenere sostanzialmente inutile la tutela apprestata al Presidente della Repubblica dal disegno di legge in esame - ma non per il Capo del Governo, quando le due figure siano distinte.

Occorre dunque bandire ogni ipocrisia e riconoscere il disegno di legge per quello che è, vale a dire un espediente diretto a difendere i contingenti interessi del Presidente del Consiglio.

Lo strumento scelto appare peraltro del tutto inidoneo, essendo evidentemente insostenibile la tesi che una forma di immunità, sia pure temporanea, come quella proposta, possa essere istituita con legge ordinaria.

Anch'egli quindi, come i colleghi Della Monica e Maritati, ritiene in condivisibili le affermazioni fatte nel corso dell'audizione informale di questa mattina del presidente Annibale Marini, dal momento che la Corte costituzionale non si è pronunciata sulla questione dell'incostituzionalità dell'approvazione del cosiddetto lodo Alfano con legge ordinaria, e ciò perché la questione stessa non era stata eccepita dal giudice remittente.

Il senatore Casson conclude osservando che l'articolato in esame lascia irrisolte numerose questioni relativamente sia all'effettivo ambito di applicazione della sospensione, sia al problema della revocabilità della rinuncia al beneficio, sia infine riguardo alle eventuali integrazioni procedurali necessarie alla ripresa del processo dopo la cessazione della carica.

Il presidente **BERSELLI** dichiara chiusa la discussione generale.

Intervenendo in sede di replica, il sottosegretario CALIENDO osserva in primo luogo che il disegno di legge in titolo non muove, come viene spesso affermato, da una pregiudiziale ostilità nei confronti della magistratura italiana o dell'attribuzione ad essa di finalità politiche: del resto, un esame storico dell'istituto della richiesta di autorizzazione a procedere rivela che, contrariamente a quanto spesso si sente affermare, le inchieste giudiziarie non erano rivolte pregiudizialmente contro i partiti moderati, ma per un terzo riguardavano parlamentari comunisti, per un terzo socialisti, e per un terzo membri della Democrazia cristiana e degli altri partiti; d'altra parte che non si tratti in nessun modo di un provvedimento *ad personam* volto esclusivamente alla tutela del Presidente del Consiglio dei ministri in carica lo dimostra il fatto stesso che questi è stato assolto in quasi tutti i processi nei quali è stato imputato.

Nel ribadire l'importanza del disegno di legge in esame, osserva che esso interviene per colmare il vuoto normativo, che ormai permane da oltre tre anni, determinato dalla sentenza n. 24 del 2004 della Corte costituzionale. Osserva poi come lo stesso giudice delle leggi non solo abbia riconosciuto la meritevolezza di assicurare tale immunità alle più alte cariche dello Stato, ma abbia anche qualificato come idoneo strumento per la tutela di tale interesse l'istituto della sospensione processuale.

Pur considerando condivisibili taluni dei rilievi formulati dalla senatrice Finocchiaro, ritiene con riferimento alla decisione di modificare l'articolo 68 della Costituzione, che sarebbe stato più opportuno intervenire, ovviando concretamente alle degenerazioni e agli abusi cui si era prestato l'istituto dell'autorizzazione a procedere.

In relazione alla questione concernente la legittimità del ricorso allo strumento della legge ordinaria, osserva che la sentenza della Corte fuga di fatto ogni dubbio sulla correttezza della decisione di disciplinare con legge tale materia.

Ritiene poi non condivisibili i dubbi di compatibilità costituzionale avanzati da taluni membri dell'opposizione per i quali la sentenza della Corte sembrerebbe chiarire che non possano essere considerate alla stessa stregua cariche e funzioni non omogenee e soprattutto che, quando l'immunità riguardi il vertice di un organo collegiale, non possa non essere tale garanzia estesa anche a tutti i componenti dell'organo. A parere dell'oratore, il disegno di legge in esame, escludendo dall'ambito applicativo soggettivo il Presidente della Corte costituzionale, ha recepito in modo più che adeguato i rilievi di incostituzionalità formulati dalla Consulta in relazione alla equiparazione fra le più alte cariche dello Stato.

Per quanto riguarda poi i rilievi di carattere tecnico formulati nel corso del dibattito, si dichiara disponibile a valutare l'opportunità di accogliere talune proposte emendative volte a migliorare e a precisare le modalità concrete di applicazione dell'istituto della sospensione processuale di cui al disegno di legge.

Con riferimento alla richiesta di chiarimento formulata dal senatore Casson in relazione al richiamo contenuto nel disegno di legge all'articolo 392 del Codice di procedura penale, precisa che l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al provvedimento in titolo deve considerarsi limitato alla sola fase processuale. Il rinvio all'articolo suddetto è volto unicamente a consentire alla magistratura di acquisire in modo legittimo le prove non rinviabili anche nella fase delle indagini preliminari.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.