

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1211

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MELLINI, PANNELLA, FACCIO ADELE, BONINO EMMA

Presentata il 1° marzo 1977

Interpretazione autentica dell'articolo 17 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, concernente norme sui procedimenti e giudizi di accusa

COLLEGHE DEPUTATE, COLLEGHI DEPUTATI !
— La questione relativa alle norme sui procedimenti di accusa del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio e dei ministri, riguardata sia in ordine alla loro funzionalità, sia in ordine alla corrispondenza al dettato costituzionale, ha dato luogo, sin dalla prima occasione della loro applicazione a gravi perplessità ed a contrasti clamorosi.

La Costituzione repubblicana prevede la messa in istato di accusa del Presidente della Repubblica e, di contro, quella del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, in due diverse disposizioni: l'articolo 90 per il primo e l'articolo 96 per i secondi.

Le norme citate, oltre a prevedere la possibilità di incriminazione con una diversa latitudine sostanziale (per i soli reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione riguardo al Presidente della Repubblica, per tutti i reati comuni nell'esercizio delle loro funzioni nei riguardi degli altri) prevedono anche una diversa condizione in ordine alle rispettive modalità di deliberazione. Infatti la messa in istato di accusa del Presidente

della Repubblica è deliberata « dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi membri », mentre a tale maggioranza qualificata, prevista dall'articolo 90 non fa riferimento l'articolo 96 che prevede la messa in stato d'accusa dei Ministri e del Presidente del Consiglio.

E' opinione comune dei costituzionalisti che le maggioranze qualificate per le deliberazioni del Parlamento, previste da alcune norme della Costituzione, siano da questa indicate in modo tassativo e tali quindi da escludere che con legge ordinaria o con regolamento possano introdursi analoghe modalità di votazione.

La legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, nulla aggiunge o innova al riguardo.

La legge ordinaria 25 gennaio 1962 n. 20, nel regolare più dettagliatamente la materia dei procedimenti d'accusa, all'articolo 17 così recita:

« La deliberazione di messa in istato d'accusa prevista dall'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (articolo che riguarda l'incriminazione sia del Presiden-

te della Repubblica che dei Ministri) è adottata dal Parlamento a norma dell'articolo 90 della Costituzione e a scrutinio segreto ».

Una corretta interpretazione di tale disposizione, effettuata tenendo conto del criterio di gerarchia delle norme proprio del nostro ordinamento, dovrebbe portare a negare che il riferimento al solo articolo 90 della Carta Costituzionale (che, come si è detto prevede la deliberazione con il *quorum* della maggioranza assoluta dei membri del Parlamento) escluda l'applicazione dell'articolo 96 della stessa Carta costituzionale ai procedimenti d'accusa nei confronti dei Ministri, cui espressamente tale ultimo articolo si riferisce, con esclusione della necessità di una maggioranza qualificata nella votazione da parte dei due rami del Parlamento in seduta comune.

Infatti il criterio secondo cui il richiamo da parte di una norma successivamente emanata di una sola tra due norme altrimenti applicabili porterebbe ad escludere l'efficacia della norma non richiamata, e canone interpretativo corretto, a condizione però che si tratti di norme poste su di un piano di parità nella gerarchia delle fonti del diritto. Esso invece non trova applicazione quando la norma richiamata dalla legge ordinaria sia, al pari di quella da questa taciuta, una norma costituzionale.

Pertanto deve intendersi che il richiamo, con l'implicazione del *quorum* della maggioranza assoluta dei parlamentari, riguarda solo i casi cui, secondo la Costituzione, tale articolo espressamente si riferisce, esclusa ogni dilatazione della portata di esso in ordine alle modalità di deliberazione della messa in istato d'accusa dei Ministri, ferma quindi la efficacia dell'articolo 96 della costituzione in tutta la sua portata, e quindi anche relativamente alla modalità della votazione ed i casi da esso previsti, senza bisogno e quindi senza possibilità di introduzione di un particolare *quorum*.

Tale interpretazione consente di escludere che l'articolo 17 in questione debba essere indiziato di incostituzionalità per violazione dell'articolo 90 della Carta Costituzionale.

Non può tuttavia non tenersi conto del fatto che una diversa interpretazione, nei fatti, è prevalsa nella prima (e fin qui unica) occasione in cui il Parlamento ha dovuto deliberare sulla messa in stato d'accusa

di un Ministro nel luglio 1965. In quella occasione il contrasto della necessità di una maggioranza qualificata per la deliberazione incriminatrice con la norma costituzionale dell'articolo 96 (assieme ad altre questioni sulle funzioni e relativi limiti della Commissione inquirente) fu sostenuta efficacemente dall'onorevole Aldo Bozzi, che pure era stato uno dei primari artefici della legge del 1962. Tuttavia anche il discorso di questo autorevole parlamentare fu imperniato sulla tesi della violazione (e non sulla inesatta interpretazione della norma di attuazione) dell'articolo 96 della Costituzione e quindi sulla conseguente incostituzionalità dell'articolo 17 della legge 25 gennaio 1962, n. 20.

Peraltro, la prassi seguita in quell'occasione dal Parlamento, che esclude l'incriminazione perché la maggioranza non era stata quella prevista dall'articolo 90 della Costituzione, non ha trovato consensi in dottrina. Riteniamo pertanto, in un momento in cui l'applicazione della norma in questione può portare gravi conseguenze anche sul piano della funzionalità di essa oltre che della credibilità della norma e delle istituzioni necessario affrontare la questione con una legge di interpretazione autentica che escluda quella in contrasto con la costituzione e ristabilisca la certezza del diritto secondo la gerarchia delle norme su così delicato argomento con la differenziazione delle procedure di messa in stato d'accusa nei confronti dei diversi organi dello Stato. Differenziazione che ha una precisa *ratio* nella più grave ed eccezionale eventualità rappresentata dall'incriminazione del Capo dello Stato, dalla limitazione anche obbiettiva delle responsabilità penali ai casi più gravi che possano a questi essere addebitate e, soprattutto, dalle assai più gravi conseguenze politiche ed istituzionali della messa in stato d'accusa del supremo magistrato della Repubblica.

Ove peraltro dovesse escludersi tale interpretazione, sia pure effettuata attraverso l'intervento legislativo, la norma infatti non potrebbe sfuggire a censure in ordine alla sua incostituzionalità, che, per i particolari del meccanismo in cui è inserita e per il contesto politico in cui le relative questioni dovrebbero essere sollevate non potrebbero non incontrare obbiettive difficoltà, e per ciò stesso, determinare guasti politici e morali che è doveroso prevenire e scongiurare.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ARTICOLO UNICO.

Il riferimento all'articolo 90 della Costituzione della Repubblica contenuto nel comma primo dell'articolo 17 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, si intende effettuato con riguardo ai procedimenti d'accusa nei confronti del Presidente della Repubblica. Per i procedimenti d'accusa nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, la deliberazione è adottata ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione.