

# CAMERA DEI DEPUTATI

 N 2258

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CASALINUOVO, LABRIOLA, SEPIA, RAFFAELLI  
MARIO, SACCONI, BALZAMO, FELISETTI, ALBE-  
RINI, CARPINO, ANDÒ**

*Presentata il 13 gennaio 1981*

### Modifiche all'articolo 96 della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGI! — Nella relazione del disegno di legge, con il quale il Governo propose al Parlamento le « modifiche alle norme della legge 25 gennaio 1962, n. 20, concernenti la Commissione parlamentare inquirente » e che ebbe sbocco nella legge 10 maggio 1978, n. 170, testualmente si scrisse « È chiaro, peraltro che, essendo la riforma generale da porre in relazione alla necessaria revisione di alcune norme costituzionali, i tempi occorrenti risulteranno necessariamente prolungati, sicché è apparsa prioritaria l'opportunità di correggere intanto — nell'attesa di quella riforma — talune delle situazioni comunemente ritenute più critiche della disciplina vigente »

Nella relazione della I Commissione permanente del Senato (relatore Martinazzoli) si riconobbe che « l'approccio riformatore nei confronti della legge 25 gennaio 1962, n. 20, non è assolutamente

esaustivo di una prospettiva generale di cambiamento di un processo d'accusa costituzionale. Altri livelli di attacco risulterebbero, sotto questo profilo, assai più espressivi »

Già da allora, quindi, si avvertiva la esigenza di una riforma che investisse la revisione di norme costituzionali, ma, essendosi registrate, mentre il referendum abrogativo batteva alle porte, significative convergenze tra le forze politiche, nel dibattito sulla materia da più tempo in corso, su alcune modificazioni da apportare alla legge 25 gennaio 1962, n. 20, si andò, invece, verso una riforma nell'ambito del sistema costituzionale ed anzi verso una riforma che adeguasse più correttamente la normativa ai principi dettati dalla Costituzione

Si ridusse, così, notevolmente la sfera di competenza della Commissione inquirente, con la soppressione della fase

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

istruttoria che aveva inizio con l'apertura dell'inchiesta dopo le sommarie indagini, e si accentuò, quindi, il carattere referente della Commissione stessa, alla quale rimase soltanto il potere di ordinare l'archiviazione, nel caso di manifesta infondatezza dell'accusa.

Ma la riforma, come peraltro era facilmente prevedibile, non risolse il problema. Anzi, le modificazioni alla vecchia legge ne hanno creato altri, ed anche rilevanti, vuoi di ordine processuale, vuoi di ordine sostanziale.

La fase delle sommarie indagini, nella mancanza della possibilità della successiva inchiesta istruttoria, ha assunto nuovi e delicati contorni, specie con riferimento alla necessità di fissare la più giusta nozione della « manifesta infondatezza » (ai fini della conseguente archiviazione) in relazione all'organismo che deve ritenerla. Le funzioni della Commissione, che, prima, potevano equipararsi a quelle del pubblico ministero nella fase delle sommarie indagini ed a quelle del giudice istruttore nella fase dell'inchiesta istruttoria, sono ora risultate incerte e confuse, così determinando anche difficoltà di natura pratica.

Le modificazioni alla vecchia legge, peraltro, concretamente comportano il rischio, che pur si era previsto, della dilatazione della fase della « messa in stato di accusa » da parte del Parlamento in seduta comune.

È ora, quindi, di affrontare e risolvere il problema di fondo, con la necessaria modificazione dell'articolo 96 della Costituzione.

Ed infatti non può esservi valida ragione giustificatrice della sottrazione al giudice penale ordinario della competenza in ordine ai « reati ministeriali », i quali per non essere specificamente definiti in modo autonomo, finiscono per configurarsi nelle ordinarie fattispecie delittuose del codice penale, non può assumere particolare rilevanza derogatoria, rispetto al giudice ordinario, la funzione ministeriale dell'indiziato del reato, una volta che i ministri, alla fine, non sono sostanzialmente diversi dagli altri pubblici ufficiali, dei

quali le azioni delittuose trovano già nel codice penale la loro normale disciplina, come si riconobbe nella legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che, all'articolo 15, secondo comma, precisa che, a differenza dei reati presidenziali, « le norme contenute nelle leggi penali relative alla sussistenza del reato, alla punibilità ed alla perseguibilità sono applicabili nei giudizi di accusa nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri ».

Peraltro, prescindendo dalla specifica norma, vi è da aggiungere che è assai difficile far rientrare nel concetto di « reati ministeriali » soltanto quelli che, obiettivamente o per il movente che li ha determinati, possono essere considerati politici. Difficile sotto il profilo teorico, ma difficile soprattutto nell'applicazione pratica dell'eventuale distinzione concettuale.

Le uniche fattispecie delittuose che hanno con certezza rilevanza politica sono quelle espressamente previste dall'articolo 90 della Costituzione per il Presidente della Repubblica: alto tradimento ad attentato alla Costituzione. Soltanto queste, pertanto, potranno determinare una deroga alla competenza del giudice ordinario nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri. Per tutti gli altri reati è giusto che la competenza sia del magistrato ordinario.

Si assicureranno, così, anche le garanzie del processo penale, ad incominciare dalla impugnabilità delle sentenze, la mancanza della quale, nei procedimenti di accusa, ha suscitato, in clamorosi casi recenti, ampie riserve e fondate perplessità di diversa natura.

La proposta soluzione appare oggi imposta anche dalla constatazione del sospetto che ha sempre circondato il procedimento di accusa, specialmente nella prima fase, apparendo, agli occhi dei cittadini, il giudizio della Commissione principalmente determinato dalle esigenze degli schieramenti politici. Ragione per la quale si è ormai diffusa una mancanza di credibilità, che finisce, data l'eccezionale importanza della materia, con il

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

procurare gran danno alle stesse istituzioni considerate nel loro complesso

In verità, non è possibile attribuire funzioni giurisdizionali ad organismi politici, senza correre in concreto il rischio di non farli apparire assolutamente imparziali ed al di sopra di ogni sospetto. Non è giusto, quindi, per motivi evidenti, affidare ad organismi politici funzioni giurisdizionali, che non possono essere propri ad essi.

La presente proposta di legge costituzionale, di conseguenza, ha ad oggetto una modificazione profonda dell'articolo 96 della Costituzione, riconoscendo la competenza del giudice ordinario per i procedimenti penali a carico del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, ad eccezione di quelli relativi ai reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, per i quali continuerà ad aver vita il procedimento di accusa, essendo chiaro ed innegabile il fondamento politico dei reati stessi, che la Costituzione ha già previsto, all'articolo 90, per quanto riguarda il Presidente della Repubblica.

Rimane il problema della procedibilità, per i reati comuni, nei confronti dei membri del Governo, ai quali bisogna pur assicurare un'adeguata garanzia politica, al fine di evitare possibili ed infondate persecuzioni giudiziarie, a causa dell'espletamento delle loro funzioni, anche se cessate.

L'autorizzazione a procedere, da parte di uno dei rami del Parlamento, assicurerà la necessaria tutela.

L'autorizzazione a procedere dovrà essere concessa dalla Camera di appartenenza, se il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro faccia parte del Parlamento. Nel caso in cui il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro non faccia parte del Parlamento, l'autorizzazione a procedere sarà concessa dalla Camera dei Deputati.

La soluzione proposta, in definitiva, vuole dare sbocco concreto ad un'esigenza generalmente avvertita, attraverso la modifica di una norma costituzionale, che, pur fondata su validi motivi nel momento in cui fu voluta, deve oggi ritenersi superata dall'evoluzione giuridica e democratica della società italiana.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

### ARTICOLO UNICO

L'articolo 96 della Costituzione è sostituito dal seguente

« Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri sono posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione

Per gli altri reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, la competenza e dell'autorità giudiziaria ordinaria

Si applicano, nei loro confronti, le disposizioni di cui al precedente articolo 68

Se essi non sono membri del Parlamento, le autorizzazioni previste dallo stesso articolo sono di competenza della Camera dei deputati »