

CAMERA DEI DEPUTATI ^{2859-A}

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DEL-
LO STATO - REGIONI - DISCIPLINA GENERALE DEL
RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO)**

(Relatore: GALLONI)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

**APPROVATA IN PRIMA DELIBERAZIONE, IN UN TESTO
UNIFICATO, DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

il 18 aprile 1985 (Stampati nn. 40-42-98-443-583-752-993)

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

**ROMUALDI; PERNA, TEDESCO TATO, MAFFIOLETTI, MARTORELLI, RICCI, PIE-
RALLI; MALAGODI, BASTIANINI, FIOCCHI, PALUMBO, VALITUTTI; GUALTIERI,
CARTIA, COVI, FERRARA SALUTE, LEOPIZZI, MONDO, PINTO BIAGIO, ROSSI, VA-
LIANI, VENANZETTI; MANCINO, RUFFILLI, SAPORITO, PINTO MICHELE, DI LEM-
BO, LIPARI, MARTINI, FONTANA, SCOPPOLA, COCO, GALLO, ALIVERTI, DE CIN-
QUE, COLOMBO SVEVO, D'AMELIO, JERVOLINO RUSSO, PAVAN, FIMOGNARI, PA-
DULA; JANNELLI, FABBRI, GARIBALDI, COVATTA, VASSALLI, SCAMARCIO, MARI-
NUCCI MARIANI, DE CATALDO, FRASCA, SCEVAROLLI, BUFFONI, SELLITTI, CA-
STIGLIONE, BOZZELLO VEROLE, ORCIARI, SPANO ROBERTO, MASCIADRI, GIU-
GNI, MURATORE, GRECO; BIGLIA, CROLLALANZA, FILETTI, FINESTRA, GIAN-
GREGORIO, MARCHIO, MITROTTI, PIROLO, PISTOLESE, POZZO, RASTRELLI**

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 24 aprile 1985*

**Norme in materia di procedimenti di accusa e modificazioni
agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e agli articoli
12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1**

Presentata alla Presidenza il 28 febbraio 1986

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. Il meccanismo, previsto dall'articolo 96 della Costituzione, della messa in stato d'accusa del Presidente del Consiglio e dei ministri per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni ha rivelato fin dalla prima esperienza la sua inadeguatezza ed ha reso manifesta la intrinseca debolezza e la profonda contraddizione di una « giustizia politica » che attribuisce funzioni per loro natura giurisdizionali ad un organo tipicamente destinato a formare maggioranze politiche quale è appunto l'Assemblea che riunisce in seduta comune le due Camere rappresentative della volontà popolare e degli indirizzi politici democraticamente espressi dai cittadini elettori.

Questa imperfezione dello strumento costituzionale e la conseguente necessità di una sua radicale riforma furono in modo compiuto denunciate da Aldo Moro nel suo discorso al Parlamento riunito in seduta comune sul caso « Lockheed ». In quella occasione Moro ebbe coraggiosamente ad auspicare una modifica della Costituzione che consentisse di trasferire alla magistratura ordinaria la intera cognizione dei reati cosiddetti ministeriali sottraendo al Parlamento il compito di mettere in stato di accusa i membri del Governo e alla Corte costituzionale di pronunciarsi nei relativi giudizi di accusa. « Da tante parti — disse allora Moro — sono venute manifestazioni di insoddisfazione, e anche di profonda insoddisfazione, per il modo con cui sono regolate queste cose. Ed è emerso un certo orientamento di trasferire una parte almeno di questi scottanti e pesanti doveri ad organi più idonei alla funzione del giudicare, nel quale sono presenti un abito mentale di obiettività e la possibilità di una opportuna correzione nell'ambito stesso del sistema, la libertà dal sospetto di indulgenza o sospetto di severità, sospetto di insabbia-

mento o sospetto di persecuzione, sempre ovviamente indebiti ». E poi così proseguiva: « Un mutamento minore e pur significativo potrebbe essere quello di affidare la istruttoria ad un organo speciale della Corte costituzionale. Ma io andrei più in là fino a domandarmi se non convenga restituire questo potere all'organo normale di giurisdizione, ovviamente con il controllo costituito da una autorizzazione a procedere seriamente esercitata, che avrebbe qui piena giustificazione ».

In realtà, finora né la legge 10 maggio 1978, n. 170, rubricata con la generica dizione di « Nuove norme sui procedimenti di accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20 », né i testi recanti la revisione del regolamento parlamentare sugli stessi procedimenti hanno introdotto innovazioni di qualche sostanziale rilievo in ordine al problema di fondo sollevato da Moro nel ricordato discorso e ritornato nella coscienza dei parlamentari di ogni orientamento politico quando essi si sono trovati successivamente più volte a dover decidere sui procedimenti di accusa contro il Presidente del Consiglio o contro ministri con un metodo che era necessariamente l'unico del quale potevano disporre, quello cioè di un giudizio meramente politico.

La verità è che il meccanismo della messa in stato di accusa del Presidente del Consiglio e dei ministri, accolto dal nostro Costituente all'articolo 96, risente ancora delle contraddizioni, delle oscillazioni e delle trasformazioni subite dall'istituto dell'accusa parlamentare nella evoluzione storica.

2. L'accusa parlamentare nacque infatti nel sistema costituzionale inglese già sul finire del XIV secolo come strumento di controllo politico del governo del Re da parte del Parlamento quando ancora non esisteva alcun meccanismo istituziona-

le per far valere la responsabilità politica dei ministri davanti alle Camere dei rappresentanti o dei Lords.

Si inizia tuttavia quasi subito una lenta evoluzione storica nel diritto costituzionale inglese dell'istituto dell'*impeachment* con il graduale passaggio dalla responsabilità penale a quella politica. E questa evoluzione fu favorita — come è comunemente ammesso dagli storici del diritto pubblico inglese — dall'instaurarsi di una prassi per la quale mentre i ministri si dimettevano di fronte alla sola minaccia dell'*impeachment*, la Camera dei Comuni non proseguiva l'azione nei confronti del ministro dimissionario. Il momento culminante e decisivo del passaggio dalla responsabilità penale alla responsabilità politica viene individuato dagli storici del diritto inglese nel 1782 quando l'intero Gabinetto di Lord North si dimise dinanzi ad una risoluzione della Camera dei Comuni di censura dell'operato politico del Governo. Da quel momento fu chiaro che l'istituto dell'*impeachment* era superato, « come strumento ormai inutile ed eccessivo rispetto al fine ». (U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1967, p. 159). Infatti l'ultimo processo si ebbe nel 1805. Ma proprio da quel momento l'*impeachment* « trapassa nelle Costituzioni continentali... e tende a mantenersi in alcune di esse nonostante l'affermarsi ed il consolidarsi dell'istituto della responsabilità politica ». (G. DI RAIMO, *I reati ministeriali e i delitti presidenziali* in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente, vol. VI, Firenze 1969, pag. 191).

Il nostro Costituente, seguendo la tradizione di alcuni sistemi costituzionali continentali, ha ritenuto possibile ed opportuno far coesistere un doppio controllo da parte del Parlamento sul Governo: un controllo di responsabilità penale che si somma ad un controllo di responsabilità politica. Ma questo doppio controllo compiuto dallo stesso organo politico (il Parlamento) ha dimostrato nella esperienza dei rapporti tra i due poteri costituzionali, del Parlamento e del Governo, alcuni gravi inconvenienti ai quali si è ritenuto di dover porre rimedio.

Il legislatore è chiamato nei procedimenti di accusa contro i membri del Governo a diventare giudice, ma non giudice in senso tecnico-giuridico bensì in senso politico. Sul legislatore gravano, infatti, la responsabilità — come ebbe a rilevare Moro nel citato discorso — « di disporre, sia pure in modo non definitivo, della sorte di uomini, della onorabilità e della libertà delle persone, come accade appunto ai giudici il cui penetrante potere viene dalla legge appunto temperato e circondato di controlli ».

La minoranza parlamentare e la stessa opinione pubblica hanno finito col ritenere che un potere di affermare la responsabilità penale dei ministri con la loro messa in stato di accusa, affidato alla stessa maggioranza politica che sorregge il Governo, dia luogo in realtà ad una sorta di privilegio dei membri del Governo, sottratti in tal modo al loro giudice naturale, e accresce il sospetto di una pregiudiziale volontà di insabbiamento. Tale inconveniente (e di questo il Costituente non poteva ancora rendersi pienamente conto) è aggravato in un sistema democratico-parlamentare come è quello disciplinato dalla nostra Costituzione che è fondato sui partiti ed è quindi tendenzialmente rigido nei rapporti tra maggioranza e opposizione, con la sola eccezione della valvola di sfogo rappresentata dalla disobbedienza alle direttive dei partiti espressa nel voto segreto.

Ma anche la maggioranza parlamentare aveva ed ha motivo di dolersi di un sistema di *impeachment* al quale la opposizione può essere indotta a ricorrere frequentemente con un metodo severo e pregiudizialmente colpevolista, quindi in questo senso persecutorio, come alternativa impropria all'uso degli strumenti di controllo della responsabilità politica al fine di ottenere le dimissioni del Governo o del ministro censurato o comunque il loro discredito di fronte all'opinione pubblica, indipendentemente dalle ragioni o dal fondamento strettamente giuridico dell'accusa penale o da una raccolta adeguata di prove o comunque di consistenti e convergenti elementi indiziari.

Quest'ultimo inconveniente appare tanto più grave in quanto l'articolo 96 della Costituzione limita l'*impeachment* per i membri del Governo ai « reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni » e l'articolo 15 — secondo comma — della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, conferma che si applicano nei giudizi di accusa contro i ministri « le norme contenute nelle leggi penali relative alla sussistenza del reato, alla punibilità ed alla perseguibilità », salve le facoltà della Corte costituzionale di aumentare la pena fino ad un terzo.

Il nostro sistema costituzionale si discosta, quindi, dall'indirizzo che considera i reati ministeriali come fattispecie da valutare liberamente dal Parlamento a ragione soprattutto della loro natura politica e indipendentemente dalla loro configurazione giuridico-penale, così come ha per lungo tempo sostenuto la dottrina costituzionale specie francese (cfr. per una ricostruzione di questo indirizzo A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris 1928, I, pag. 283, e J. LA FERRIÈRE, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947, pag. 1063).

La nostra Costituzione ha invece accolto l'opposto indirizzo (dottrina del diritto penale comune) in base alla quale i reati ministeriali devono integrare gli estremi di fattispecie criminose già previste nel sistema penale comune con la semplice facoltà attribuita in sede di giudizio alla Corte costituzionale (integrata dai 16 membri eletti dal Parlamento ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 135) di applicare una sorta anomala di aggravante (pena aumentata di un terzo) « in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato » (articolo 15, secondo comma, legge n. 1 del 1953).

3. Proprio il citato indirizzo rende più stridente il contrasto tra l'organo chiamato a compiere l'istruttoria e a sostenere l'accusa, che è tipicamente politico (la Commissione interparlamentare, il Parlamento in seduta comune), l'oggetto dell'indagine e la ragione stessa dell'accusa che è l'accertamento tecnico del profilo

giuridico-penale di un reato che si presume commesso da un membro del Governo attraverso l'abuso dell'esercizio delle funzioni ministeriali.

Un tale contrasto tra natura politica dell'organo parlamentare chiamato alla messa in stato d'accusa in relazione a fatti costituenti fattispecie criminosa e la natura esclusivamente giuridico-penale (secondo il diritto penale ordinario) del reato ministeriale, indurrebbe a prima vista a ritenere che la soluzione più rispondente ai principi del nostro ordinamento costituzionale sia quella della netta separazione dei poteri in modo da attribuire al Parlamento esclusivamente un controllo sulla responsabilità politica dei membri del Governo, con il conseguente trasferimento all'autorità giudiziaria ordinaria della piena competenza dell'accertamento, della promozione dell'accusa e del giudizio relativo a ministri imputati di reati ministeriali, che sono appunto reati comuni secondo leggi penali. In questo modo si sfuggirebbe al rischio di costituire, attraverso una sorta, anomala, di giurisdizione speciale, una specie di privilegio a favore dei ministri, privilegio di per sé incompatibile con i principi generali di eguaglianza del nostro ordinamento democratico.

Seguendo il medesimo punto di vista si giustificerebbe invece il permanere della competenza del Parlamento in seduta comune per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o per attentati alla Costituzione, stante la natura meramente politica di queste accuse non rigorosamente riconducibili alle leggi penali comuni vigenti nel nostro ordinamento.

E tuttavia non è chi non veda la schematicità e l'astrattezza di una tale costruzione.

In un ordinamento costituzionale come quello vigente nella nostra Repubblica nel quale la magistratura è garantita come « un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere » (articolo 104 della Costituzione) l'assoggettamento del potere esecutivo dei componenti il Governo all'esclusivo controllo giuridico-penale del

giudice ordinario può comportare non minori inconvenienti di quello, già lamentato, di attribuire al Parlamento la messa in stato di accusa dei ministri.

Si può verificare, infatti, che atti compiuti o comportamenti posti in essere dal Governo nella sua collegialità o da singoli ministri per un fine superiore di interesse nazionale integrino gli estremi di fattispecie che, valutate sul comune metro del diritto penale, possono configurarsi come reati. E tuttavia tali atti o comportamenti possono in certi casi meritare d'essere presi in considerazione fuori dal contesto del diritto penale comune come atti politici esimenti, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto il profilo oggettivo, la colpevolezza di colui che li ha commessi. Ora, risulta evidente che la valutazione di tali estremi nei reati cosiddetti ministeriali, quelli cioè commessi dai membri del Governo nell'esercizio delle loro funzioni, esula dalla competenza propria del giudice ordinario poiché comporta un giudizio intrinsecamente politico sulla cosiddetta « ragione di Stato », estraneo alla specifica formazione e preparazione tecnica del giudice stesso.

Nasce così sotto questo profilo l'esigenza di un controllo di natura squisitamente politica che può essere esercitato solo dal Parlamento, che è l'organo investito, per delega costituzionale, del più ampio potere di controllo politico sul Governo.

4. Si configura allora uno specifico potere di controllo del Parlamento che, con riferimento alla messa in stato di accusa dei membri del Governo per reati ministeriali, valuta se, in relazione a questi atti o comportamenti, sussistano gli estremi di una ragione di Stato o comunque di un interesse pubblico e politico prevalente che possono escludere la responsabilità penale o la configurazione stessa della fattispecie criminosa.

Risulta necessario allora un controllo del Parlamento per qualche aspetto parallelo a quello della immunità parlamentare disciplinata dall'articolo 68 della Costitu-

zione, ma diverso da esso quanto a finalità dell'istituto, agli strumenti del controllo e ai suoi effetti giuridici.

L'analogia tra i due istituti (l'immunità a tutela del parlamentare e il filtro che il Parlamento deve interporre all'esercizio dell'azione penale nei confronti del membro del Governo) consiste in questo, che in ambedue i casi non può iniziare o, se iniziato, non può proseguire l'esercizio dell'azione penale senza un controllo politico del Parlamento ed egualmente in nessuno dei due casi può sottrarsi l'inquisito al giudice ordinario perché questo comporterebbe un privilegio incompatibile con i principi generali del nostro ordinamento costituzionale.

I due istituti si presentano però profondamente diversi innanzitutto per le finalità cui si ispirano.

L'immunità nella sua forma assoluta, che esclude la punibilità del reato (primo comma dell'articolo 68), tende a garantire la libertà dei membri del Parlamento che « non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni », mentre nella sua forma relativa (secondo comma dell'articolo 68) l'immunità tende a tutelare l'istituto parlamentare contro il rischio che i membri del Parlamento siano assoggettati ad azione penale o siano privati della libertà personale per fini persecutori posti in essere da un magistrato.

La disciplina dei procedimenti di accusa tende invece a tutelare il membro del Governo dall'esercizio dell'azione penale per reati ministeriali commessi nell'esercizio delle sue funzioni per motivi di interesse superiore e valutabili politicamente (cosiddetta ragione di Stato).

Di conseguenza nei due casi (immunità parlamentare e reato ministeriale) diverso è anche l'oggetto dell'accertamento. Nella immunità si tratta di accertare se vi è *fumus persecutionis* nell'azione intrapresa dal giudice ordinario contro il parlamentare; nei reati ministeriali si tratta invece di accertare se l'atto commesso o il comportamento posto in essere dal membro del Governo, integrante di per sé una fattispecie di reato, possa essere

politicamente giustificato proprio alla luce dei compiti istituzionali di cui è investito colui che ha commesso il fatto.

Diversi sono infine gli effetti. Mentre l'immunità (relativa) si esprime mediante un atto del Parlamento che, con la denegata autorizzazione a procedere, sospende l'azione penale limitatamente al termine del mandato parlamentare, il filtro esercitato dal Parlamento nei confronti del membro del Governo accusato di reato ministeriale fa cadere l'accusa e il relativo procedimento, e cioè fa cadere in modo definitivo la possibilità di esercizio dell'azione penale.

In conclusione, gli inconvenienti lamentati nella disciplina dell'*impeachment*, tanto in quella prevista dall'articolo 96 della Costituzione e dalla legge costituzionale n. 1 del 1953, quanto in quella che prevedesse l'assoggettamento puro e semplice del membro di Governo al giudice naturale, fanno in realtà propendere per una soluzione intermedia.

Una tale soluzione intermedia dovrebbe prevedere l'attribuzione al giudice ordinario del compito di accertare il reato ministeriale non appena ricevuta la *notitia criminis*, di svolgere la conseguente istruttoria, di raccogliere le prove, di mettere l'imputato in stato di accusa e di giudicarlo con le garanzie del contraddittorio e dei due gradi del giudizio di merito e del grado del giudizio di Cassazione in punto di diritto. Al Parlamento viene invece riservata esclusivamente la funzione di interporre un filtro affinché non possano iniziare nei confronti dei membri del Governo i procedimenti penali *ictu oculi* manifestatamente infondati o non possano proseguire i procedimenti relativi ad atti o comportamenti posti in essere per ragioni politiche riflettenti un superiore interesse di Stato.

In tal modo viene con rigore rispettata la divisione dei poteri e delle competenze dell'organo giudiziario e di quello politico-parlamentare: il giudice ordinario viene infatti investito di tutte le questioni giuridico-penali inerenti all'accertamento, all'istruttoria e al giudizio dei reati ministeriali; mentre il Parlamento viene investito,

per i medesimi reati, solo delle questioni attinenti alla valutazione sulla sussistenza di una ragione politica costituzionalmente rilevante che giustifichi il comportamento del membro del Governo e impedisca lo esercizio dell'azione penale.

5. Muovendosi alla luce di questi orientamenti generali, il Senato della Repubblica ha approvato in prima lettura, il 18 aprile 1985, il testo di un disegno di legge costituzionale recante una nuova disciplina in materia di procedimenti di accusa, che è stato trasmesso alla Camera il 24 aprile dello stesso anno.

Questa disciplina prevede una modificazione degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione, nonché una modificazione degli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. Secondo tali modificazioni si stabilisce il principio che il Presidente del Consiglio e i ministri, anche se cessati dalla carica, sono giudicati dall'autorità giudiziaria ordinaria, mentre spetta al ramo del Parlamento cui il membro di Governo appartiene, o — se il membro del Governo non sia un parlamentare — al Senato, di assumere una decisione di natura esclusivamente politica e non giurisdizionale sulla esistenza di ragioni che impediscono la messa in stato di accusa. In tal modo vengono separate le competenze giuridico-penali del giudice penale dalle competenze politiche del Parlamento, mentre la messa in stato di accusa da parte del Parlamento e il giudizio della Corte costituzionale viene limitato ai delitti di natura più spiccatamente politica come quelli di alto tradimento o di attentato alla Costituzione compiuti dal Presidente della Repubblica.

Le norme fondamentali del procedimento — nel disegno di legge approvato dal Senato — prevedono che il Parlamento eserciti un doppio filtro politico. Un primo filtro è esercitato, prima della istruttoria, dalla stessa Giunta che è competente per l'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari e, quando il ministro non sia parlamentare, dalla Giunta del Senato. La Giunta, se la no-

tizia del reato appaia infondata per l'evidente insussistenza del fatto o della responsabilità, delibera l'archiviazione con una maggioranza qualificata di sette decimi dei suoi componenti; altrimenti trasmette gli atti all'autorità giudiziaria ordinaria per l'inizio dell'istruttoria.

Un secondo filtro è esercitato al termine dell'istruttoria, quando l'autorità giudiziaria abbia preso una conclusione diversa dall'archiviazione. In tal caso, secondo il disegno di legge approvato dal Senato, la Giunta può essa stessa archiviare il procedimento con provvedimento motivato preso a maggioranza di quattro quinti dei suoi componenti oppure, se non ritenga di poter senz'altro archiviare, può scegliere una delle seguenti vie: o restituire gli atti all'autorità giudiziaria perché prosegua il corso del giudizio o trasmettere una relazione all'Assemblea della Camera con la proposta dell'archiviazione o della trasmissione degli atti alla magistratura. L'Assemblea decide a maggioranza semplice quando la sua decisione è conforme alle conclusioni del collegio istruttorio, a maggioranza assoluta quando è difforme.

L'autorità giudiziaria competente per l'istruttoria è — secondo il testo trasmesso dal Senato — un collegio istruttorio composto di tre membri sorteggiati tra tutti i giudici del tribunale del capoluogo del distretto di Corte di appello ove ha sede il giudice competente per territorio. Per essere eletti i giudici devono avere almeno otto anni di esercizio delle funzioni. Il collegio istruttorio è presieduto dal giudice più anziano in ruolo.

L'autorità giudiziaria competente per il giudizio di primo grado è il tribunale del capoluogo del distretto di Corte di appello nel quale ricade la competenza per territorio e la sezione di tribunale è costituita per il singolo procedimento mediante sorteggio fra tutti i giudici del tribunale con almeno otto anni di anzianità ed è presieduta dal giudice più anziano nel ruolo. L'appello si svolge presso la sezione della Corte di appello competente per territorio e tale sezione è costituita sempre mediante sorteggio.

È possibile la impugnazione della sentenza emessa in secondo grado per soli motivi di legittimità davanti alla Corte di cassazione secondo le norme ordinarie.

6. La Commissione affari costituzionali della Camera, preso in esame il testo del disegno di legge costituzionale pervenuto dal Senato, ha ritenuto a larga maggioranza di poter condividere gli orientamenti fondamentali sulla revisione degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione nonché degli articoli 12 e 15 della legge costituzionale n. 1 dell'11 marzo 1953.

La Commissione ha infatti riconosciuto che l'altro ramo del Parlamento ha svolto un lungo lavoro di avvicinamento fra le molte proposte iniziali presentate dalle diverse parti politiche ed ha approvato un testo che rappresenta una sintesi non priva di pregi che media tra diverse posizioni e dalla quale appare difficile discostarsi nella sostanza.

Una larga maggioranza dei componenti la Commissione affari costituzionali ha ritenuto di poter concordare sui seguenti principi:

a) che la cognizione dei reati ministeriali, intendendosi per tali i reati compiuti dal Presidente del Consiglio e dai ministri del Governo nell'esercizio delle loro funzioni, sia interamente devoluta, sia per la fase istruttoria che per la fase del giudizio, al giudice penale ordinario secondo il diritto penale sostanziale e processuale comune, salva la possibilità, in casi più gravi, di un aumento della pena fino ad un terzo;

b) che tuttavia l'inizio della fase istruttoria sia condizionato da una valutazione di natura meramente politica demandata al Parlamento circa la palese infondatezza della *notitia criminis* e che lo inizio della fase del giudizio di primo grado sia preceduta da una valutazione dello stesso Parlamento, di natura egualmente politica, circa la esistenza di interessi dello Stato costituzionalmente preminenti che giustificano, in ogni caso, il comportamento dell'inquisito e impediscono la sua messa in stato di accusa;

c) che - a garanzia della imparzialità della istruttoria e del giudizio - venga assicurato un collegio istruttorio composto da tre giudici e un collegio giudicante sorteggiato nel tribunale del capoluogo del distretto della Corte di appello ove ha sede il giudice competente per territorio.

Fermi restando questi principi, già risultanti dal testo del disegno di legge trasmesso dal Senato, la Commissione ha ritenuto tuttavia di dover apportare alcune modificazioni dirette a meglio chiarire gli orientamenti, il significato e il fine delle proposte di revisione costituzionale.

Innanzitutto, concordando sulla esigenza di affidare al Parlamento un ruolo esclusivamente politico di filtro nella concessione dell'autorizzazione, è emersa la esigenza di togliere ogni residuo dubbio sulla assoluta non ingerenza del potere legislativo in materie di competenza propria del giudice togato. Per questo si è ritenuto necessario fare chiarezza sul punto che non solo la funzione giudicante e quella istruttoria sono devolute alla magistratura ordinaria, ma anche quella propria del pubblico ministero.

Le Camere non possono sostituirsi né direttamente, né indirettamente al P.M.; non assumono quindi l'iniziativa della messa in stato di accusa dei membri del Governo che è affidata alla sola magistratura, ma possono solo impedire, ove sussistono giustificate ragioni politiche, che la magistratura ordinaria inizi il procedimento contro i membri del Governo e li trascini in giudizio.

Nella Commissione si è a lungo dibattuto se la *notitia criminis* anche per i reati ministeriali, debba essere raccolta dal pubblico ministero e da questi trasmessa al Presidente della Camera competente il quale a sua volta dovrebbe provvedere a investire la Giunta per le autorizzazioni a procedere, o possa essere invece raccolta direttamente dal Presidente della Camera, così come previsto nel testo del Senato.

Sembrava, in realtà, ad alcuni membri della Commissione che una modifica del testo del Senato secondo la prima alterna-

tiva ora esposta avrebbe assicurato maggiore linearità al principio della netta separazione della competenza tra potere giudiziario e potere legislativo ed avrebbe consentito al Parlamento di esercitare esclusivamente un controllo politico attraverso l'esercizio del potere di autorizzare il procedimento. Una tale soluzione avrebbe consentito al pubblico ministero una preliminare funzione selettiva impedendo che giungano sino al Presidente di una delle due Camere denunce di mitomani, o semplici atti di protesta che non assumono comunque né la dignità, né il livello, né gli estremi di una *notitia criminis*.

È prevalsa tuttavia l'opinione che su questo punto sia opportuno lasciare inalterato il testo del Senato il quale prevede appunto che la *notitia criminis* sia raccolta dal Presidente della Camera competente e trasmessa in ogni caso alla Giunta per le autorizzazioni a procedere, lo unico organo competente a dichiarare la manifesta infondatezza, la assoluta irrilevanza, la inesistenza o radicale inidoneità a produrre qualunque effetto giuridico di denunce o di esposti comunque pervenuti al Presidente della Camera.

7. Si è ritenuto comunque di dover affermare il principio che la Giunta, e la stessa Assemblea, non abbiano alcun potere di archiviazione essendo questo potere riservato esclusivamente all'autorità giudiziaria. La Giunta e l'Assemblea della Camera competente hanno quindi solo il potere di accordare o negare al magistrato l'autorizzazione all'inizio di una istruttoria penale o al rinvio a giudizio ad istruttoria penale conclusa.

Sotto questo profilo si comprende perché l'organo della Camera preposto ad istruire o a riferire all'Assemblea sia la stessa Giunta competente a dare o negare l'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari.

Non che la materia sia analoga perché - come si è detto - mentre l'autorizzazione a procedere per i reati compiuti dai parlamentari risponde alla *ratio* di garantire, con l'istituto della immunità,

la libertà del Parlamento contro il *fumus persecutionis* dei magistrati, l'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali ricava la sua *ratio* della necessità di difendere il potere dell'esecutivo e la stessa funzione ministeriale tutte le volte che gli atti in relazione ai quali si vorrebbe promuovere l'azione penale appaiono compiuti - secondo una valutazione rimessa a un organo politico - per la tutela di interessi preminenti dello Stato.

Tuttavia, pur attribuendo alle Giunte due compiti in apparenza così diversi (autorizzazione rispettivamente per i reati dei parlamentari e per i reati ministeriali) la unificazione delle due competenze nello stesso organo può giustificarsi sotto questo profilo, che in ogni caso i due istituti, pur in sé diversi, non possono dar luogo a privilegi, che sarebbero incompatibili con i principi del nostro ordinamento costituzionale tanto nel caso in cui siano invocati a favore dei parlamentari come a favore dei membri del Governo. Inoltre, secondo ambedue questi istituti compete al Parlamento il compito di esprimere una valutazione politica che non si sovrappone o non interferisce con la sfera di potere propria dell'autorità giudiziaria perché il Parlamento può solo difendere interessi costituzionalmente rilevanti (come quello di garantire la libertà del singolo parlamentare e quindi dell'istituto parlamentare nel suo complesso dal sospetto che sia posta in essere un'azione persecutoria oppure di evitare che si persegua come reato un atto commesso dal membro di Governo per ragioni superiori di Stato) impedendo o sospendendo in certi casi l'esercizio dell'azione penale.

8. Sulla base delle considerazioni generali ora svolte la Commissione affari costituzionali della Camera ha approvato alcune modifiche al testo votato dal Senato che sottopone all'approvazione dell'Assemblea.

Modifica del secondo capoverso dell'articolo 1 della proposta di legge costituzionale concernente la sostituzione dell'articolo 96 della Costituzione. Il problema riguarda la competenza della Camera cui

spetta l'esercizio del potere di filtro politico sui reati ministeriali. Quando il ministro sia parlamentare, competente a dare l'autorizzazione all'azione penale è la Camera alla quale il ministro appartiene; quando i ministri appartengono a Camere diverse o quando i ministri non siano membri del Parlamento si conviene prevalga la competenza della Camera Alta.

Il problema nasce quando più sono i ministri contro i quali si procede ed alcuni siano parlamentari ed altri no. In questo caso il testo del Senato prevede che la competenza sia in ogni caso del Senato. La Commissione propone che, in tale caso, la competenza spetti alla Camera cui appartiene il ministro parlamentare.

L'articolo 4 prevede l'aumento della pena di un terzo per i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai ministri nel caso in cui il reato risulti di eccezionale gravità. La Commissione propone di precisare che si deve sempre trattare di reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni, allo scopo di evitare che l'interprete, considerando la norma a sé stante e avulsa dal contesto legislativo e sistematico in cui è inserita, possa cadere nell'errore di ritenere che la circostanza aggravante riguardi la qualificazione soggettiva dell'agente, e non invece la qualificazione oggettiva del reato commesso appunto nell'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio o di ministro; per i reati commessi fuori dall'esercizio di tali funzioni il Parlamento non è infatti chiamato a svolgere alcun compito di filtro secondo la disciplina della legge costituzionale di cui ora si discute.

9. Le modifiche agli articoli 6 e 7 proposte al testo del Senato sono più complesse. Questi articoli disciplinano da un lato il procedimento davanti alla Giunta per le autorizzazioni a procedere nell'esercizio delle funzioni cosiddette di filtro politico e, dall'altro, la composizione e il procedimento penale in fase istruttoria davanti al giudice ordinario.

Per il procedimento davanti alla Giunta è pacifico che non appena il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati abbiano ricevuto la *notitia criminis* concernente un membro del Governo, ne investano immediatamente le rispettive Giunte per l'autorizzazione a procedere (articolo 5 del progetto).

Secondo il testo approvato dal Senato la Giunta al termine del suo esame — che può essere compiuto anche mediante una breve e informale fase istruttoria di ricerca di informazioni, di precisazioni e di notizie — dovrebbe concludere o con la richiesta di archiviazione presa con decisione a maggioranza di sette decimi (« quando sia evidente la insussistenza del fatto e della responsabilità ») o con la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria per l'istruttoria.

Le modifiche proposte dalla Commissione, pur conservando la sostanza del sistema previsto dal Senato, sono su questo punto intese a migliorarlo e presentano indubbio rilievo.

Innanzitutto, pur comprendendo che l'esame delle questioni sottoposte alla Giunta — sempre in sé particolarmente delicate — possono dar luogo ad una fase istruttoria, si ritiene che in questo primo filtro tale istruttoria debba essere in ogni caso estremamente breve perché concerne solo la manifesta infondatezza dell'accusa. Ove questa accusa, infatti, risulti manifestamente infondata si rivela appieno la ragione politica di non assoggettare ad un procedimento penale davanti all'autorità giudiziaria un membro del Governo. La ragione è evidente. Infatti, anche quando questo procedimento si dovesse concludere — come è prevedibile — con la piena assoluzione dell'imputato, il danno arrecato per la risonanza pubblica della incriminazione o anche solo della indagine giudiziaria sarebbe irrimediabile ed esso non riguarderebbe solo la persona del Presidente del Consiglio o del ministro, ma si allargherebbe alle istituzioni. Vi è quindi una ragione di Stato costituzionalmente rilevante per impedire l'inizio dell'azione penale.

Sulla base di queste considerazioni la Commissione ha ritenuto necessario limitare in modo preciso la durata delle indagini fissando un termine per le conclusioni che è sembrato equo stabilire in quaranta giorni.

Circa lo sbocco dell'esame della Giunta, la Commissione ha ritenuto — per le ragioni già esposte — che non si potesse parlare, come propone il Senato, di « archiviazione » (atto che implica un potere tipicamente giurisdizionale proprio di chi esercita la funzione di messa in stato di accusa), ma semplicemente di un potere di negare l'autorizzazione.

Per tale decisione il testo del Senato propone che debba esistere una maggioranza qualificata di sette decimi. Su questo punto la discussione in Commissione è stata ampia. Tutti i membri della Commissione si sono trovati d'accordo nel ritenere che la Giunta debba decidere un atto così importante, come è quello di negare l'autorizzazione, con una maggioranza qualificata. In ogni caso la maggioranza richiesta per questa decisione non deve di massima coincidere con la maggioranza politica che sostiene il Governo e deve normalmente essere più larga.

Ma sull'ampiezza di tale maggioranza i pareri sono stati discordi. I commissari rappresentanti di alcuni gruppi politici hanno proposto una maggioranza di quattro quinti, altri addirittura la unanimità dei consensi; di contro alcuni commissari hanno considerato sufficiente una maggioranza limitata ai sei decimi così come proposto da alcuni gruppi al Senato.

In tali condizioni la maggioranza della Commissione ha ritenuto di mantenere fermo il *quorum* dei sette decimi proposto dal Senato, anche in considerazione della opportunità di non riaprire una questione che già era stata risolta dal Senato dopo un lungo dibattito con un compromesso politico che non conveniva rimettere in discussione, salvo una diversa decisione rimessa in ogni caso all'Assemblea.

Resta comunque stabilito, secondo il testo predisposto dalla Commissione, che

ove non si raggiunga in Giunta la maggioranza di sette decimi sulla negazione dell'autorizzazione, è obbligatoria la trasmissione, come atto dovuto, della pratica all'autorità giudiziaria perché proceda all'istruttoria penale; al termine dei quaranta giorni concessi per l'istruttoria non sono previste proroghe.

Altro aspetto significativo disciplinato dall'articolo 7, secondo la proposta della Commissione, è quello relativo all'individuazione dell'autorità giudiziaria competente per l'istruttoria e alle regole procedurali previste per tale istruttoria.

La Commissione affari costituzionali della Camera ha su tale questione sostanzialmente recepito la disciplina risultante dal testo del Senato. Così l'istruttoria viene affidata non ad un singolo giudice, ma — per offrire garanzie maggiori di obiettività — ad un collegio istruttorio di tre giudici del tribunale del capoluogo del distretto di Corte di appello competente per territorio. Questo collegio viene costituito mediante sorteggio tra tutti i giudici dello stesso tribunale che abbiano anzianità di almeno otto anni di esercizio delle funzioni ed è presieduto dal più anziano di ruolo. La istruttoria deve essere conclusa nel termine di cinque mesi, prorogabili al massimo di altri tre mesi.

Si è discusso in Commissione se fosse opportuno sorteggiare il collegio istruttorio *ad hoc* per ogni singolo procedimento ovvero se tale sorteggio, compiuto all'inizio di ogni anno giudiziario, dovesse valere per tutti i procedimenti ricadenti nell'ambito della competenza dello stesso tribunale. È sembrato alla fine opportuno lasciare intatto il sistema proposto dal Senato per evitare il pericolo della formazione di un giudice istruttore specializzato.

In definitiva le modificazioni più significative introdotte dalla Commissione affari costituzionali della Camera sono le seguenti. Si è ritenuto necessario:

a) richiamare in modo esplicito le competenze del pubblico ministero al quale, non appena sia stata concessa dalla Camera l'autorizzazione allo svolgimento

dell'istruzione, spetta l'iniziativa di chiedere al Presidente del tribunale competente innanzitutto la costituzione del collegio istruttorio e poi lo svolgimento della istruzione. Si deve così fugare in modo definitivo nell'interprete il dubbio — lasciato ancora aperto dal testo del Senato — che la funzione del pubblico ministero possa essere assolta dalle Camere;

b) stabilire che il sorteggio per la nomina del collegio istruttorio debba avvenire non fra tutti i giudici del tribunale come previsto dal testo del Senato, ma solo fra quelli addetti ai giudizi penali per garantire una qualificazione solo professionale degli istruttori;

c) confermare in modo esplicito che si applicano, per ciò che non è espressamente disciplinato in modo diverso nella legge costituzionale, le disposizioni vigenti dell'ordinamento processuale penale allo scopo di rendere evidente che si tratta di un giudizio ordinario e non speciale.

10. L'articolo 8 disciplina i provvedimenti di coercizione e quindi di limitazione delle libertà personali nei confronti dei membri del Governo accusati di reati ministeriali o il compimento di atti esecutivi (sequestri penali, ecc.) sulle cose di appartenenza degli stessi membri del Governo. Con riferimento a tale articolo la Commissione affari costituzionali ha in linea di massima confermato le disposizioni contenute nel testo approvato dal Senato. Questo testo prevede che tutti i provvedimenti di coercizione personale o reale disposti dal collegio istruttorio debbono avere l'autorizzazione preventiva della Giunta o, in casi di urgenza, del Presidente della Giunta, salvo la ratifica di questa entro cinque giorni. È inoltre confermato che tutti i provvedimenti del collegio istruttorio in materia di coercizione personale o reale sono soggetti a ricorso per cassazione per violazione di legge (articolo 111 della Costituzione) anche se autorizzati dalla Giunta.

Il testo della Commissione affari costituzionali si discosta invece dal testo del

Senato per quanto riguarda una particolare disciplina di controllo dei provvedimenti di coercizione personale.

Infatti solo in relazione ad essi è disposta la convocazione di diritto della Assemblea della Camera competente entro il termine massimo di quindici giorni (il Senato aveva previsto solo sette giorni). L'Assemblea può convalidare o revocare l'autorizzazione alla esecuzione di tali provvedimenti a maggioranza semplice. La revoca fa cessare immediatamente gli effetti dei provvedimenti. Una convalida dell'Assemblea per i provvedimenti di coercizione reale non si è invece ritenuta necessaria perché l'autorizzazione preventiva data dalla Giunta è sembrata garanzia sufficiente.

11. Con riferimento agli articoli 9 e 10 le modificazioni introdotte dalla Commissione al testo del Senato appaiono più rilevanti. L'articolo 9 disciplina gli effetti delle conclusioni del collegio istruttorio quando esse siano diverse dal proscioglimento e, in particolare, disciplina il meccanismo e la procedura di un secondo filtro molto delicato che controlla l'operato della magistratura quando il collegio istruttorio ritenga che vi siano gli estremi per proseguire l'azione penale e mettere in stato di accusa i membri del Governo per reati ministeriali.

La Commissione affari costituzionali — in coerenza con l'indirizzo prescelto di separare nettamente la competenza giuridico-penale della magistratura ordinaria dalla competenza esclusivamente politica del Parlamento — si è orientata, per l'esercizio di questo secondo potere di filtro, secondo i seguenti criteri:

a) si è richiamata in modo esplicito la competenza del pubblico ministero ad esprimere il proprio parere al collegio istruttorio prima che esso tragga le sue conclusioni. Il testo del Senato lasciava invece nel silenzio questo punto;

b) si è ritenuto che quando il collegio istruttorio concluda per il proscioglimento, questo resti definitivo, salve le impugnative previste secondo le regole del procedimento penale. In questo caso

non si giustifica infatti alcun ulteriore intervento del Parlamento. Il testo del Senato prevedeva invece che anche in questo caso gli atti dovessero essere trasmessi alla Giunta la quale prendeva atto della relazione con la quale il collegio istruttorio concludeva per l'archiviazione e adottava essa il relativo provvedimento di archiviazione. Secondo l'orientamento emerso nella Commissione della Camera, la Giunta non deve avere invece alcuna competenza di natura giurisdizionale e quindi neppure quella di disporre l'archiviazione di un procedimento, perché l'archiviazione comporta pur sempre una valutazione giuridico-penale di merito;

c) conseguentemente, il collegio istruttorio trasmette gli atti alla Giunta solo quando intenda adottare un provvedimento diverso dall'archiviazione (rinvio a giudizio, dichiarazione di incompetenza perché il reato non ha natura ministeriale, ecc.). Circa il procedimento davanti alla Giunta le modifiche apportate sono di scarsa rilevanza. Si conferma che la Giunta dà notizia della conclusione del collegio istruttorio all'inquisito e gli dà un termine (che il Senato prevedeva di quindici giorni e la Commissione prevede di venti giorni) per presentare memoria;

d) secondo la Commissione affari costituzionali, la Giunta, ove ritenga che l'inquisito abbia agito per la tutela di interessi dello Stato costituzionalmente preminenti, può deliberare a maggioranza assoluta dei suoi membri di trasmettere all'Assemblea una relazione motivata affinché l'Assemblea stessa decida, nel termine di sessanta giorni, sempre a maggioranza assoluta, se accogliere le conclusioni della Giunta. Se in Giunta o in Assemblea non si raggiunga la maggioranza assoluta sulla improcedibilità dell'azione penale attorno alla motivazione politica di un preminente interesse dello Stato costituzionalmente rilevante che avrebbe giustificato il comportamento del membro del Governo, gli atti vengono restituiti al collegio istruttorio perché prosegua l'azione penale. Questa costruzione è profondamente innovativa rispetto a quella proposta dal Senato che prevedeva invece la possibilità di ar-

chiviazione da parte della Giunta con una maggioranza di quattro quinti oppure la scelta a maggioranza semplice fra una delle seguenti due soluzioni: o la restituzione degli atti al collegio istruttorio per la prosecuzione dell'azione penale ovvero la trasmissione di una relazione all'Assemblea nella quale si poteva chiedere o la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria o l'archiviazione. L'Assemblea, a sua volta, doveva decidere a maggioranza assoluta nei casi in cui la sua decisione fosse difforme da quella proposta dal collegio istruttorio. Le ragioni per cui la Commissione affari costituzionali ha ritenuto di non poter accogliere lo schema di procedimento proposto dal Senato vanno ricercate nella preoccupazione di chiarire senza equivoci la distinzione di competenze fra l'autorità giudiziaria ed il Parlamento (giuridico-penali le prime, politiche le seconde). Si è anche temuto che una interferenza del Parlamento su questioni giuridico-penali potesse dar luogo, nel caso concreto, ad un conflitto di attribuzione tra poteri della magistratura e poteri del Parlamento risolvibile solo dalla Corte costituzionale (articolo 134 della Costituzione).

12. Con riferimento all'articolo 10, quarto comma, e all'articolo 11 del testo del Senato la Commissione affari costituzionali ha ritenuto opportuna la soppressione di queste due disposizioni che non sono sembrate coerenti con i principi generali del nostro sistema costituzionale.

È stata così ritenuta opportuna la soppressione del quarto comma dell'articolo 10, che disponeva il divieto di partecipazione alla deliberazione di Assemblea del parlamentare al quale il procedimento si riferiva. Si è ravvisata infatti in questa norma una limitazione alla libertà del parlamentare. Tale limitazione colpisce l'istituto parlamentare perché viola il principio che nel Parlamento tutte le componenti sono coesenziali per poter rappresentare unitariamente la totalità dei cittadini. Il rispetto di tale superiore principio di natura costituzionale prevale sull'altro principio, seguito nel testo del Senato, secon-

do cui nessuno può deliberare *in re propria*.

Ugualmente opportuna è sembrata la soppressione dell'articolo 11 del testo trasmesso dal Senato, là dove stabilisce che la deliberazione della messa in stato di accusa della Camera competente consente la dichiarazione di sospensione dalla carica del Presidente del Consiglio dei ministri o dei ministri.

Le ragioni di tale soppressione sono molteplici e possono così riassumersi:

a) non si può parlare di messa in « stato di accusa » da parte di una Camera di un membro del Governo perché secondo l'orientamento risultante dalla proposta di legge costituzionale approvata in sede referente, la messa in stato di accusa non spetta al Parlamento, ma all'autorità giudiziaria, esercitando il Parlamento solo una funzione di filtro politico per impedire, in determinate circostanze, l'inizio o la continuazione dell'azione penale;

b) in ogni caso, anche quando il mancato esercizio della funzione di filtro da parte del Parlamento produce l'effetto di rendere possibile la messa in stato di accusa di un membro del Governo da parte della magistratura, non sembra opportuno attribuire al Parlamento il potere giuridico di sospendere dalla carica il ministro quando esso ha il potere politico non comprimibile e sempre esercitabile, senza bisogno di alcuna autorizzazione legislativa, di votare la sfiducia al Presidente del Consiglio o ad alcuno dei ministri, ove preventivamente essi già non abbiano avuto la sensibilità politica di dimettersi;

c) l'istituto della sospensione dalla carica in caso di rinvio a giudizio dell'imputato è riferito, nel nostro ordinamento, ai pubblici ufficiali e ai pubblici funzionari di carriera. Ora, il Presidente del Consiglio e i ministri non possono equipararsi a funzionari di carriera. Risulta quindi per lo meno incongruo e comunque inopportuno applicare nei loro confronti questo principio che si giustifica solo per funzionari di carriera i quali possono riprendere l'esercizio delle loro funzioni a processo concluso, ma non si giustifica nei con-

fronti dei ministri che non potrebbero in ogni caso riprendere la loro carica al termine del processo poiché presumibilmente quando il processo sarà concluso il Governo di cui facevano parte sarà, con molta probabilità, già stato sostituito da altro Governo.

Con riferimento agli articoli 12 e 13 del testo del disegno di legge costituzionale trasmesso dal Senato e relativo alla disciplina del procedimento del giudizio di primo grado e di grado di appello contro i reati ministeriali, le modifiche apportate al testo del Senato sono di scarsa rilevanza e comunque si giustificano per armonizzare la disciplina a modifiche precedentemente apportate.

Così si conferma quanto disposto dal testo del Senato circa la scelta del sorteggio fra i magistrati con anzianità di almeno otto anni per la costituzione della sezione del tribunale e della sezione di Corte di appello a cui spetta il giudizio rispettivamente in primo e in secondo grado. Si precisa invece che secondo il testo della Commissione, la scelta deve avvenire tra i giudici addetti alle sezioni penali o del tribunale o della Corte di appello.

Onorevoli Colleghi, la proposta di legge costituzionale che ho l'onore di presentare all'attenzione dell'Assemblea è il frutto di un lungo e paziente lavoro compiuto dalla Commissione affari costituzionali che ha cercato di armonizzare i principi di questa importante riforma costituzionale con quelli già affrontati nel testo già licenziato da questo ramo del Parlamento e concernente la riforma delle immunità parlamentari.

L'esame del testo pervenutoci dal Senato è stato approfondito e, riconoscendo anche lo sforzo compiuto dall'altro ramo del Parlamento per avvicinare le proposte di diversi gruppi politici, le modifiche apportate — oltre quelle di pura forma — sono state ridotte allo stretto indispensabile, e risultano quasi tutte dirette a mettere maggiormente in luce la originalità propria della soluzione che si propone d'introdurre — attraverso una revisione dell'articolo 96 della Costituzione e della leg-

ge costituzionale ad essa collegata — in materia di procedimenti d'accusa contro il Presidente del Consiglio e i ministri.

È una soluzione che tiene conto degli inconvenienti lamentati nello svolgimento dei procedimenti di accusa regolati secondo l'attuale articolo 96 della Costituzione anche dopo la piccola riforma della legge n. 170 del 1978. Ma essa tiene conto anche degli inconvenienti forse più gravi che si avrebbero ove la cognizione dei reati ministeriali fosse devoluta puramente e semplicemente al giudice ordinario.

La proposta di revisione costituzionale sulla materia, così come risulta dal testo del Senato e dalle modifiche introdotte in sede referente dalla Commissione affari costituzionali della Camera, tende a separare nettamente le competenze giuridico-penali della magistratura dalle competenze politiche del Parlamento. Da un lato intende offrire a tutti i cittadini la garanzia che nessun privilegio, in contrasto con il nostro Stato di diritto viene accordato al Presidente del Consiglio o ai ministri; dall'altro, intende garantire il singolo inquisito su due punti fondamentali: in primo luogo che la valutazione degli estremi del reato e l'istruttoria saranno compiute in una sede più tecnica e fuori dalle posizioni di parte, e in secondo luogo che attraverso il potere di esercizio di un doppio filtro il Parlamento potrà valutare quando manchino i presupposti per iniziare l'azione penale contro il Presidente del Consiglio o un ministro e quando l'atto che si persegue come reato sia stato commesso per ragioni di interesse politico-generale costituzionalmente rilevanti.

La proposta presentata non si presta ad essere interpretata né come condiscendenza al lassismo né come compiacenza verso l'esecutivo e neppure si presta a lasciare aperti varchi in cui le passioni politiche possano trascinare persone ad essere giudicate senza una adeguata garanzia.

Per questo confidiamo che l'Assemblea voglia accogliere la proposta di legge costituzionale elaborata dalla Commissione.

GIOVANNI GALLONI, *Relatore*.

TESTO
APPROVATO DAL SENATO

—

ART. 1.

L'articolo 96 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 96. — Per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono giudicati dall'autorità giudiziaria ordinaria previa deliberazione della Camera alla quale appartengono o, se non sono membri del Parlamento, del Senato della Repubblica.

Nel caso di procedimento riguardante più soggetti appartenenti a Camere diverse o nel caso in cui uno di essi non sia membro del Parlamento, la deliberazione prevista nel precedente comma spetta al Senato della Repubblica.

Non si applicano il secondo e il terzo comma dell'articolo 68.

Con legge costituzionale sono stabilite le norme fondamentali del procedimento ed individuati nell'ambito dell'ordine giudiziario gli organi cui spetta il giudizio ».

ART. 2.

1. All'articolo 134, ultimo comma, della Costituzione, sono soppresse le parole: « ed i Ministri ».

2. All'articolo 135, settimo comma, della Costituzione, sono soppresse le parole: « e contro i Ministri ».

ART. 3.

L'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, è sostituito dal seguente:

« ART. 12. — Le deliberazioni sulla messa in stato di accusa del Presidente della

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1.

1. *Identico.*

Identico.

Nel caso di procedimento riguardante più soggetti indicati dal precedente comma dei quali uno non sia membro del Parlamento, la deliberazione spetta alla Camera cui il parlamentare appartiene. Spetta al Senato della Repubblica se i soggetti appartengono a Camere diverse.

Identico.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

1. *Identico.*

Repubblica sono assunte dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione parlamentare.

La Commissione è composta da dieci senatori e da dieci deputati, eletti rispettivamente da ciascuna delle due Camere ogni volta che si rinnova, e da un presidente designato tra i membri del Parlamento dai Presidenti delle Camere stesse ».

ART. 4.

Per i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai Ministri la pena può essere aumentata fino ad un terzo nel caso in cui le modalità dell'azione o l'entità del danno o del pericolo cagionato rendano il reato di eccezionale gravità.

ART. 5.

Quando ricevono denuncia o rapporto di un fatto concernente uno dei reati ai quali si riferisce l'articolo 96 della Costituzione, il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati ne investono le Giunte delle rispettive Camere competenti per l'autorizzazione a procedere.

ART. 6.

Presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte di appello, ove ha sede il giudice competente per territorio, viene costituito un collegio istruttorio, in relazione a ciascun procedimento che concerne i soggetti indicati nell'articolo 96 della Costituzione e su richiesta del Presidente della Camera competente a norma del predetto articolo. Il collegio istruttorio si compone di tre membri sorteggiati tra tutti i giudici dello stesso tribunale che abbiano almeno otto anni di esercizio delle funzioni ed è presieduto dal più anziano nel ruolo. Il collegio svolge tutte le attività attribuite dal codice di procedura penale al giudice istruttore.

ART. 4.

1. Per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai Ministri, la pena può essere aumentata fino ad un terzo nel caso in cui le modalità dell'azione o l'entità del danno o del pericolo cagionato rendano il reato di eccezionale gravità.

ART. 5.

1. *Identico.*

ART. 6.

1. La Giunta per le autorizzazioni a procedere, investita ai sensi dell'articolo 5, può negare entro quaranta giorni l'autorizzazione allo svolgimento dell'istruzione con la maggioranza dei sette decimi dei suoi componenti.

ART. 7.

1. Quando la notizia del reato appaia infondata per l'evidente insussistenza del fatto o della responsabilità, la Giunta di cui all'articolo 5 delibera l'archiviazione, allo stato degli atti, con la maggioranza dei sette decimi dei componenti.

2. Ove non abbia deliberato l'archiviazione la Giunta trasmette gli atti al collegio istruttorio di cui all'articolo 6 perché proceda alle indagini nel termine di cinque mesi, prorogabile dalla Giunta stessa, su richiesta del collegio istruttorio, per un tempo non superiore a tre mesi.

ART. 8.

1. L'esecuzione di provvedimenti di coercizione personale e reale, disposti dal collegio istruttorio, deve essere sottoposta preventivamente all'autorizzazione della Giunta di cui all'articolo 5, o, in caso di straordinaria urgenza, del Presidente della stessa con ratifica entro cinque giorni da parte della Giunta.

2. Entro sette giorni l'autorizzazione deve essere convalidata dall'Assemblea della Camera competente. In caso di mancata convalida l'autorizzazione si intende revocata e resta priva di ogni effetto.

3. Contro i provvedimenti indicati dal comma 1 del presente articolo è ammessa,

ART. 7.

1. Ove sia concessa l'autorizzazione allo svolgimento dell'istruzione, il pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte di appello competente per territorio chiede al presidente dello stesso tribunale la costituzione del collegio istruttorio. Non appena sia costituito tale collegio, il pubblico ministero gli richiede lo svolgimento dell'istruzione.

2. Il collegio istruttorio viene costituito presso il tribunale indicato nel comma 1 in relazione a ciascun procedimento che concerna i soggetti di cui all'articolo 96 della Costituzione. Esso si compone di tre membri sorteggiati tra tutti i giudici addetti ai giudizi penali dello stesso tribunale con almeno otto anni di esercizio delle funzioni ed è presieduto dal più anziano nel ruolo.

3. Il collegio istruttorio completa le sue indagini nel termine di cinque mesi, prorogabili per un tempo non superiore a tre mesi.

4. Si applicano le disposizioni vigenti dell'ordinamento processuale penale.

ART. 8.

1. *Identico.*

2. Entro quindici giorni l'Assemblea della Camera competente è convocata di diritto per convalidare o revocare l'autorizzazione alla esecuzione di provvedimenti di coercizione personale. La revoca dell'autorizzazione fa cessare gli effetti dei provvedimenti già disposti.

3. *Identico.*

in via giurisdizionale, solo l'impugnazione prevista dall'articolo 111 della Costituzione.

ART. 9.

1. Il collegio istruttorio di cui all'articolo 6, investito ai sensi dell'articolo 7, nel termine previsto dallo stesso articolo trasmette alla Giunta di cui all'articolo 5 tutti gli atti ed una relazione contenente motivate conclusioni.

2. La Giunta, ove il collegio istruttorio abbia concluso per l'archiviazione, ne prende atto, disponendo il relativo provvedimento.

3. Quando le conclusioni del collegio istruttorio siano diverse, la Giunta ne dà notizia all'inquisito, il quale può prendere visione di tutti gli atti e presentare memorie difensive nel termine di quindici giorni dall'avviso.

4. Decorso tale termine, la Giunta, con provvedimento motivato e con la maggioranza dei quattro quinti dei componenti, può disporre l'archiviazione.

5. In caso di mancata archiviazione gli atti e la relazione del collegio istruttorio sono inviati all'autorità giudiziaria di cui al successivo articolo 12, salvo che la Giunta non ritenga di trasmettere una relazione all'Assemblea della Camera competente.

ART. 10.

1. L'Assemblea della Camera competente esamina entro sessanta giorni la relazione della Giunta di cui all'articolo 5 ai fini della promozione del giudizio o della archiviazione.

2. Se la proposta della Giunta è per l'accoglimento delle conclusioni del collegio istruttorio, essa può essere respinta con il voto contrario della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.

ART. 9.

1. Al termine delle indagini di cui all'articolo 7 il collegio istruttorio, sentito il pubblico ministero, ove ritenga di dover concludere per il proscioglimento, adotta il relativo provvedimento. Ove ritenga di dover concludere diversamente invia gli atti alla Giunta di cui all'articolo 5.

2. La Giunta dà notizia della trasmissione degli atti all'inquisito che può prenderne visione e presentare una memoria nel termine di venti giorni dall'avviso.

3. Decorso tale termine la Giunta, ove reputi che l'inquisito abbia agito per la tutela di interessi dello Stato costituzionalmente preminenti, può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi membri, di trasmettere una relazione all'Assemblea recante motivate conclusioni.

4. In mancanza della deliberazione di cui al comma 3 gli atti sono restituiti al collegio istruttorio perché adotti i provvedimenti di competenza.

5. I provvedimenti del collegio istruttorio sono impugnabili secondo le norme del codice di procedura penale, sempre salve nella successiva fase le facoltà della Giunta previste dal presente articolo.

ART. 10.

1. L'Assemblea della Camera competente è convocata di diritto entro sessanta giorni per esaminare la relazione della Giunta. Ove ne accolga le conclusioni, formulate a norma del comma 3 dell'articolo 9, a maggioranza assoluta dei suoi membri, il procedimento non può ulteriormente proseguire.

3. Se la proposta della Giunta è difforme dalle conclusioni del collegio istruttorio, essa è accolta con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.

4. Non partecipa alla deliberazione il parlamentare al quale il procedimento si riferisce.

ART. 11.

La Camera competente, ove deliberi la messa in stato d'accusa, può dichiarare la sospensione dalla carica del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri.

ART. 12.

1. In ogni caso il giudizio spetta in primo grado al tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello nel quale ricade la competenza per territorio. Il relativo procedimento si svolge innanzi ad una sezione costituita per il singolo procedimento mediante sorteggio fra tutti i giudici del predetto tribunale in possesso del requisito di almeno otto anni di esercizio delle funzioni e presieduta dal più anziano nel ruolo.

2. Non possono partecipare al collegio previsto dal precedente comma coloro che abbiano fatto parte del collegio istruttorio di cui all'articolo 6, durante il tempo in cui sono state svolte indagini in ordine ai fatti oggetto dello stesso procedimento. Alla sostituzione si provvede mediante sorteggio a norma del precedente comma.

ART. 13.

Le sentenze emesse in primo grado sono appellabili innanzi alla corte di appello competente per territorio ed il relativo procedimento si svolge innanzi ad una sezione costituita per il singolo procedimento mediante sorteggio fra tutti i consiglieri della corte stessa.

Soppresso.**ART. 11.**

1. Il giudizio spetta in primo grado al tribunale del capoluogo del distretto di corte di appello competente per territorio. Il relativo procedimento si svolge innanzi ad una sezione costituita per il singolo procedimento mediante sorteggio fra tutti i giudici addetti alle sezioni penali del predetto tribunale in possesso del requisito di almeno otto anni di esercizio delle funzioni e presieduta dal più anziano nel ruolo.

2. Non possono partecipare al collegio previsto dal comma 1 coloro che abbiano fatto parte del collegio istruttorio di cui all'articolo 7.

ART. 12.

1. Le sentenze emesse in primo grado sono appellabili innanzi alla corte di appello competente per territorio ed il relativo procedimento si svolge innanzi ad una sezione costituita per il singolo procedimento mediante sorteggio fra tutti i consiglieri addetti alle sezioni penali della corte stessa.

ART. 14.

Le sentenze emesse in secondo grado sono impugnabili per motivi di legittimità davanti alla corte di cassazione secondo le norme ordinarie.

ART. 15.

1. Nella legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, è soppresso ogni riferimento al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri ed è abrogata ogni disposizione relativa agli stessi.

2. E altresì abrogata ogni disposizione incompatibile con la presente legge.

ART. 13.

1. *Identico.*

2. La corte di cassazione si pronuncia altresì in via definitiva sulle istanze di revisione.

ART. 14.

Identico.