

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 680

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori SPADACCIA, CORLEONE, STRIK LIEVERS
e BOATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 1987

Norme in materia di procedimenti di accusa e modifiche
dell'articolo 96 della Costituzione e della legge costituzionale
11 marzo 1953, n. 1

COLLEGHI SENATORI. - Il disegno di legge costituzionale che proponiamo alla vostra approvazione nasce nel contesto politico nuovo creato dall'esito del voto referendario con cui la grande maggioranza del paese ha condannato definitivamente il costume politico e la normativa che, contro lo spirito che informò all'origine l'articolo 96 della Costituzione, avevano fatto della Commissione inquirente una Commissione di insabbiamento sistematico, un porto delle nebbie in cui si perdeva la nozione stessa di uguaglianza giuridica fra i cittadini. Ma è giusto ricordare che esso si presenta anche come l'ultimo atto di una lunga battaglia intrapresa oltre un decennio fa dai radicali con la raccolta delle firme per chiedere un *referendum* abrogativo

della normativa che allora regolava questa materia; *referendum* solo ad impedire il quale la maggioranza di unità nazionale varò frettolosamente, nel 1978, proprio la legge ora finalmente abrogata dal voto referendario, dopo che l'esperienza ha dimostrato che essa non poteva non dare i frutti puntualmente previsti dai parlamentari radicali al momento della sua approvazione.

Primo dovere del Parlamento oggi è prendere atto della volontà popolare manifestatasi con tanta chiarezza; e che, come esige giudici responsabili dei loro atti, impone che i responsabili del potere politico siano sottratti a un foro di giustizia particolare e corporativo. Insieme occorre salvaguardare - al di là delle deformazioni di cui è stato fatto oggetto - il

principio sancito dall'articolo 96 della Costituzione che vuole tutelato, in quanto di preminente interesse costituzionale, il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento.

A questi intenti intende rispondere il presente disegno di legge. Esso assume come punto di riferimento il disegno di legge che era giunto alle soglie dell'approvazione definitiva nella scorsa legislatura; ma interviene a modificarne l'impianto su alcuni punti qualificanti, proprio allo scopo di meglio rispondere alle esigenze appena ricordate.

In primo luogo, così, proponiamo di ritornare, attraverso una sua modifica chiarificatrice, a quello che era il senso originario dell'articolo 96 della Costituzione, rendendo cioè esplicito che solo per quanto riguarda il Presidente del Consiglio e i Ministri in carica è richiesto il voto del Parlamento perchè si possa procedere in giudizio per i reati da loro commessi nell'esercizio delle loro funzioni, tranne che per le imputazioni di alto tradimento e di attentato contro la Costituzione. Solo per questa via infatti si configurano le procedure speciali previste per tali reati non come la costituzione di una giustizia particolare, in qualche modo corporativa, per una categoria particolare di cittadini, ma come misure volte opportunamente a salvaguardare, nel necessario equilibrio fra i diversi poteri dello Stato, il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, che ovviamente sussiste e va tutelato solo per il Governo in carica. Estendere anche ai Ministri cessati dalla carica il filtro del voto parlamentare avrebbe, per contro, il solo significato di affermare la priorità del principio della ragion di Stato su quello dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, contro la logica dello Stato di diritto e contro l'indiscutibile significato del voto popolare; anche per rispondere al quale il presente disegno di legge non ripropone le formulazioni riconducibili all'idea di un primato della ragion di Stato che il testo votato nella scorsa legislatura ancora conteneva.

Per quanto riguarda invece i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, dato il loro significato e la loro rilevanza tutta particolare, proponiamo il mantenimento dell'istituto solenne della messa in stato di accusa di fronte alla Corte costituzionale da parte del

Parlamento in seduta comune sia per i Ministri in carica che per gli ex-Ministri; misura questa che appare opportuna anche tenendo conto della responsabilità ministeriale per gli atti del Presidente della Repubblica.

Il secondo obiettivo fondamentale del disegno di legge è quello di eliminare in radice i due elementi che più negativamente hanno caratterizzato fin qui la «giustizia particolare» per i Ministri, e che il voto popolare ha inteso condannare: il suo asservimento a logiche partitocratiche (ben a ragione si è detto che sopra lo stesso principio della ragion di Stato è prevalso finora quello della ragion di partito) e le modalità del suo funzionamento che hanno aiutato a farne un luogo non di giustizia ma di insabbiamento delle domande di giustizia.

A questo scopo, mantenendo fermo il principio cui si era giunti nel testo votato nella scorsa legislatura di affidare il giudizio alla magistratura ordinaria, proponiamo di eliminare il doppio vaglio parlamentare che quel testo prevedeva, e che rischia di riprodurre alcuni degli aspetti negativi che si intendono sopprimere. Proponiamo di non ristabilire alcuna commissione parlamentare che, sia pure a maggioranza qualificata, abbia poteri di archiviazione. Secondo il nostro disegno di legge, il primo vaglio viene affidato a un Alto Collegio di garanzia di cinque membri, due dei quali nominati dal Parlamento con modalità che consentano anche alla minoranza di essere rappresentata, due eletti da un collegio della Corte di cassazione e uno - che presiede l'Alto Collegio - dalla Corte costituzionale. Tale Alto Collegio, che per la sua composizione non può essere considerato un organo di giustizia politica, ha il potere di negare l'autorizzazione a procedere solo quando, all'unanimità, riconosca manifestamente infondata la notizia di reato. In tutti gli altri casi invia gli atti all'autorità giudiziaria che costituisce il collegio istruttorio per lo svolgimento dell'istruzione. La richiesta del collegio istruttorio di procedere in giudizio viene inviata al medesimo Alto Collegio di garanzia, che ne investe, con una propria motivata relazione, il Parlamento in seduta comune; a quest'ultimo spetta autorizzare o negare la trasmissione degli atti alla magistratura ordinaria perchè si proceda nel giudizio. Una tale soluzione appa-

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

re preferibile a quella adottata nel testo votato nella scorsa legislatura, che affidava la deliberazione alla Camera di appartenenza del Ministro o al Senato in caso di Ministro non parlamentare, per tre ordini di ragioni: innanzi tutto per marcare il principio che altra è la *ratio* dell'autorizzazione a procedere per i Ministri da quella prevista per i parlamentari, e che le deliberazioni del Parlamento in merito non hanno relazione con l'eventuale mandato parlamentare del Ministro in questione; per evitare che si possano avere applicazioni di criteri diversi o esiti diversi per casi simili (o nel caso possibile di imputazioni riguardanti più Ministri appartenenti a Camere diverse); e infine per evitare la discriminazione ai danni del Ministro non parlamentare che, a differenza degli altri, si troverebbe ad essere giudicato da un collegio di cui non è membro.

Al medesimo Alto Collegio è affidato il compito di presentare al Parlamento in seduta comune la relazione per le deliberazioni di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, ai sensi degli articoli 90 e 96, secondo comma, della Costituzione.

Le altre norme previste dal disegno di legge ripropongono sostanzialmente, salvo qualche limitata variazione, quelle contenute nel testo votato dal Senato e dalla Camera dei deputati nella scorsa legislatura.

È con l'intento di offrire al Senato uno strumento atto a rispondere nel modo più adeguato alla manifestazione solenne della volontà popolare e insieme allo spirito informatore della Carta costituzionale che proponiamo all'approvazione il presente disegno di legge costituzionale.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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 in carica sono sottoposti a procedimento penale davanti agli organi di giurisdizione ordinaria con modalità previste da legge costituzionale. L'autorizzazione per il rinvio a giudizio è deliberata dal Parlamento in seduta comune.

Per i reati di alto tradimento ed attentato alla Costituzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri anche cessati dalla carica sono messi in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune e giudicati dalla Corte costituzionale.

Nei casi previsti dal primo e dal secondo comma non si applicano il secondo ed il terzo comma dell'articolo 68».

Art. 2.

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

«Art. 12 - 1. Le deliberazioni sulla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 90 della Costituzione, e del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, ai sensi dell'articolo 96, secondo comma, della Costituzione, sono assunte dal Parlamento in seduta comune su relazione di un Alto Collegio di garanzia composto di cinque membri, due dei quali eletti dal Parlamento in seduta comune, due da un collegio della Corte di cassazione composto con le modalità di cui all'articolo 2, primo comma, lettera a), della legge 11 marzo 1953, n. 87, e uno, che presiede l'Alto Collegio, dalla Corte costituzionale. La Corte costituzionale elegge il membro dell'Alto Collegio di sua competenza a maggioranza assoluta dei suoi membri. Nelle votazioni del Parlamento in

seduta comune e del collegio della Corte di cassazione sono proclamati eletti rispettivamente i primi due fra coloro che hanno raggiunto il *quorum* dei tre quinti degli aventi diritto al voto. Sono eleggibili all'Alto Collegio di garanzia i cittadini italiani aventi i requisiti per l'eleggibilità a giudice costituzionale».

Art. 3.

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, l'entità del danno o del pericolo cagionato rendano il reato di eccezionale gravità.

Art. 4.

1. Quando ricevono denuncia o rapporto di un fatto concernente uno dei reati ai quali si riferisce il primo comma dell'articolo 96 della Costituzione, il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati ne investono l'Alto Collegio di garanzia di cui all'articolo 2.

Art. 5.

1. L'Alto Collegio di garanzia può negare entro trenta giorni l'autorizzazione a procedere con deliberazione motivata ed all'unanimità dei suoi componenti, quando riconosca manifestamente infondata la notizia del reato; altrimenti invia entro lo stesso termine perentorio gli atti all'autorità giudiziaria.

Art. 6.

1. Quando gli siano pervenuti gli atti dall'Alto Collegio di garanzia, 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 per lo svolgimento dell'istruzione.

2. Il collegio istruttorio viene costituito presso il tribunale indicato nel comma 1 in relazione a ciascun procedimento che concerne i soggetti di cui all'articolo 96 della Costituzione. Esso si compone di tre membri sorteggiati tra tutti i giudici addetti alle sezioni penali dello stesso tribunale con almeno cinque anni di esercizio delle funzioni ed è presieduto dal più anziano di ruolo. Al requisito di anzianità si può derogare nei tribunali presso i quali non sia in servizio il numero necessario di magistrati addetti alle sezioni penali con oltre cinque anni di esercizio delle funzioni.

3. Il collegio deve concludere l'istruttoria in un tempo non superiore a cinque mesi.

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

Art. 7.

1. L'esecuzione dei provvedimenti adottati dal collegio istruttorio, aventi ad oggetto l'arresto o la limitazione della libertà personale dell'inquisito nonchè perquisizioni personali o domiciliari a carico del medesimo, deve essere autorizzata dalla Camera alla quale l'inquisito appartiene, se si tratta di parlamentare, o dal Senato della Repubblica, se l'inquisito non è parlamentare.

2. Le Camere, nel caso previsto dal comma 1, sono convocate di diritto e deliberano, su relazione dell'Alto Collegio di garanzia, entro e non oltre quindici giorni dalla richiesta.

Art. 8.

1. Al termine delle indagini di cui all'articolo 6, il collegio istruttorio, sentito il pubblico ministero, qualora ritenga di dover concludere per il proscioglimento, adotta il relativo provvedimento. Qualora ritenga di dover proseguire l'azione penale, invia gli atti all'Alto Collegio di garanzia di cui all'articolo 2.

2. L'Alto Collegio di garanzia dà immediata 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, l'Alto Collegio di garanzia trasmette, entro e non oltre trenta giorni, una relazione ai Presidenti della Camera e del Senato recante motivate conclusioni.

4. Il Parlamento in seduta comune è convocato di diritto entro trenta giorni per deliberare la remissione degli atti al collegio istruttorio perchè adottati i provvedimenti di competenza. Tale deliberazione è assunta a maggioranza semplice dei componenti.

Art. 9.

1. Il Parlamento riunito in seduta comune, contestualmente alla decisione di trasmettere gli atti ai sensi del comma 4 dell'articolo 8, può dichiarare la decadenza dalla carica del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri.

Art. 10.

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 il sorteggio di due magistrati fra tutti i giudici addetti alle sezioni penali del predetto tribunale in possesso del requisito di almeno cinque anni di esercizio delle funzioni, ed il sorteggio del presidente fra i presidenti delle sezioni penali, quando nel tribunale vi sia più di una sezione penale. Al requisito di anzianità si può derogare nei tribunali presso i quali non sia in servizio il numero necessario di magistrati addetti alle sezioni penali con oltre cinque anni di esercizio delle funzioni.

2. Non possono partecipare al collegio previsto dal comma 1 coloro che abbiano fatto parte del collegio istruttorio di cui all'articolo 6.

Art. 11.

1. Le sentenze emesse in primo grado sono appellabili innanzi alla corte di appello competente per territorio ed il relativo procedimento

si svolge innanzi a una sezione costituita per il singolo procedimento mediante sorteggio di due giudici fra tutti i consiglieri addetti alle sezioni penali della corte, e del presidente tra i presidenti delle sezioni penali, quando nella corte operino più sezioni penali.

Art. 12.

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

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

Art. 13.

1. È abrogata ogni disposizione incompatibile con la presente legge costituzionale.

Art. 14.

1. Per i procedimenti pendenti davanti al Parlamento alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale la Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa assume le funzioni dell'Alto Collegio di garanzia di cui all'articolo 2 e può negare, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale, l'autorizzazione allo svolgimento dell'istruzione con deliberazione motivata e all'unanimità dei suoi componenti, quando riconosca manifestamente infondata la notizia del reato. In ogni altro caso trasmette gli atti al pubblico ministero competente ai sensi dell'articolo 6, entro lo stesso termine perentorio di trenta giorni.

Art. 15.

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.