

### DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **PERNA, TEDESCO TATÒ, MAFFIOLETTI,  
MARTORELLI, RICCI e PIERALLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 1983

Modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione  
e agli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo  
1953, n. 1

ONOREVOLI SENATORI. — Nella precedente legislatura, l'esame dei diversi disegni di legge concernenti la riforma dei procedimenti d'accusa approdò ad una soluzione che, se non rispecchia in pieno il pensiero dei parlamentari comunisti, corrisponde tuttavia alla vivissima esigenza di restituire al giudice ordinario la giurisdizione in materia di reati ministeriali.

Bloccata l'approvazione in aula per la resistenza e gli intenti dilatori dei Gruppi di maggioranza, questo disegno di legge può costituire la base per una soluzione più che mai urgente e al tempo stesso può consentire un positivo esame da parte delle assemblee parlamentari. Per questo i comunisti recepiscono il testo già licenziato dalla 1ª Commissione nell'VIII legislatura.

Nell'illustrazione della nuova disciplina si richiama la precedente relazione sui seguenti punti:

1) la modifica dell'articolo 96 della Costituzione realizza, nel suo nucleo di fondo, una disciplina in forza della quale per i reati commessi dal Presidente del Consiglio

e dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni non vi sarà altra giurisdizione che quella del giudice ordinario (e, quindi, conseguente è la modifica dell'ultima parte dell'articolo 134 e dell'articolo 135, ultimo comma, della Costituzione) e non si applicheranno se non le regole proprie dell'ordinario processo penale;

2) riportata la materia nel dominio del diritto comune, l'unica deroga è costituita dalla « previa autorizzazione a procedere », vale a dire dal potere attribuito al Parlamento (di regola e salvo le eccezioni di cui appresso si dirà, alla Camera di appartenenza) di valutare il caso di concedere o non concedere l'autorizzazione (nella seconda ipotesi, ovviamente, con effetti preclusivi). Tale deroga trova ampia, sicura giustificazione nella peculiarità della materia. La storia del nostro ordinamento costituzionale ed il diritto costituzionale comparato (alla conoscenza del quale ha dato un ottimo contributo un'indagine condotta dal Servizio studi del Senato) stanno a dimostrare che quando si tratta di atti o di fatti imputati ad

autorità investite delle più alte funzioni di governo — e, cioè, di funzioni politiche — il sistema repressivo, attraverso questo o quel meccanismo, prevede sempre un momento di valutazione che potremmo definire di « politica costituzionale », potendo verificarsi l'ipotesi di azione penale avente carattere di persecuzione politica; potendo verificarsi l'ipotesi di un fatto che, rilevante ai fini penali, sia giustificato dall'interesse supremo dello Stato. Il problema è se siffatta « valutazione politico-costituzionale » esiga « anche » una giurisdizione speciale — come prevede la vigente Costituzione, la quale assegna la giurisdizione alla Corte costituzionale: si veda l'articolo 135 — ovvero, come è stata la scelta operata, se la deroga al diritto comune non debba essere contenuta nei limiti più stretti, attraverso l'ancoraggio dell'azione penale al preventivo filtro dell'autorizzazione;

3) dalle cose fin qui dette emerge con chiarezza la giustificazione della previa autorizzazione e discende il significato che essa assume. Sul primo punto risulta evidente che non si tratta di un privilegio del soggetto, sibbene di una particolare garanzia della funzione esercitata (perciò l'autorizzazione è necessaria anche se il Presidente o il Ministro sia cessato dalla carica): sicchè — e siamo al secondo punto — è sull'atto, a quella funzione connesso, che dovrà cadere la valutazione della Camera. Ognuno comprende, quindi, come l'autorizzazione di cui qui si discute sia, nonostante l'identità del termine, cosa diversa dall'autorizzazione prevista dall'articolo 68 della Costituzione per i membri del Parlamento: cosa diversa, nel senso che esse implicano necessariamente diversità di apprezzamento degli interessi coinvolti e diversità di correlativa valutazione;

4) in relazione alla titolarità del potere di autorizzazione, ferma la regola secondo la quale l'autorizzazione spetta alla Camera alla quale Presidente o Ministri appartengono (ovviamente, al momento in cui l'autorizzazione viene chiesta), è stato necessario colmare una lacuna e disciplinare l'ipotesi di procedimento riguardante più

oggetti appartenenti a Camere diverse: la soluzione prescelta è stata quella di attribuire al Senato il relativo potere. Analoga soluzione ha trovato l'ipotesi di procedimento riguardante soggetto non appartenente all'una o all'altra Camera;

5) in relazione alle innovazioni delle quali fin qui si è parlato, risultano necessarie corrispondenti variazioni dei testi dell'articolo 134 e dell'articolo 135, ultimo comma, dal momento che non sopravviverà la giurisdizione della Corte costituzionale in materia di reati ministeriali. È stato ritenuto anche opportuno modificare il secondo comma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, sotto due profili:

a) l'indicazione del principio dell'applicabilità delle norme contenute nelle leggi penali (« relative alla sussistenza del reato, alla punibilità ed alla perseguibilità »), necessaria per indicare le regole cui il giudice speciale deve fare riferimento, diventa superflua in una disciplina che restituisce la giurisdizione al giudice ordinario;

b) proprio la riconduzione della materia al diritto processuale comune non giustifica l'elasticità del potere sanzionatorio costituzionale ed amministrativo oggi attribuito alla Corte costituzionale;

6) l'attuale sistema della messa in stato di accusa sopravviverà alla presente riforma solo per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione commessi dal Presidente della Repubblica. Il presente disegno di legge si limita ad una innovazione concernente la Commissione referente prevista dall'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, al fine di evitare, attraverso una composizione in numero dispari, la prevalenza del voto del presidente in caso di parità.

Concludendo la presente relazione, si insiste sull'urgenza e sulla necessità di abrogare e di riformare l'attuale sistema, formulando l'auspicio che le difficoltà ancora da superare non finiscano con l'essere di presidio ad una disciplina — quella oggi vigente — la quale, anche nella valutazione della pubblica opinione, non concorre alla credibilità, alla forza delle istituzioni.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE****Art. 1.**

L'articolo 96 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« 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 autorizzazione a procedere 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 se uno di essi non sia membro del Parlamento, le autorizzazioni previste nel precedente comma spettano al Senato della Repubblica. Ugual autorizzazione è richiesta per l'esecuzione di provvedimenti coercitivi e cautelari.

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

Sono soppresse, nell'articolo 134, ultimo capoverso, della Costituzione, le parole: « ed i Ministri », e nell'articolo 135, settimo comma, le parole: « e contro i Ministri ».

**Art. 2.**

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

« Le deliberazioni sulla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica sono assunte dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione parlamentare.

La Commissione è composta da ventuno parlamentari, undici appartenenti ad una delle Camere e dieci all'altra, eletti da ciascuna delle due Camere ogni volta che si rinnova, con deliberazioni adottate a maggioranza in conformità del proprio Regolamento.

Il numero maggiore dei commissari competerà, legislatura per legislatura, alternativamente, all'una e all'altra Camera. Nella prima elezione la Commissione sarà costituita da undici deputati e dieci senatori.

Il presidente è eletto dalla Commissione nel proprio seno ».

### Art. 3.

Il secondo comma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, è sostituito dal seguente:

« Per i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dai Ministri, la pena può essere aumentata fino ad un terzo in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato ».