

(N. 31)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori MARTINAZZOLI, LAPENTA e LOMBARDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GIUGNO 1979

Modifica dell'articolo 96 della Costituzione e degli articoli 12
e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1

ONOREVOLI SENATORI. — I procedimenti e i giudizi d'accusa contro il Presidente del Consiglio e i Ministri costituiscono uno degli aspetti maggiormente controversi del nostro sistema istituzionale.

In sede di indagine scientifica, radicali obiezioni sono state avanzate circa la costituzionalità dell'apparato normativo (legge e regolamento parlamentare) varato nei primi anni sessanta, con l'accordo di tutte le forze politiche allora presenti in Parlamento, per dare attuazione alle disposizioni costituzionali, mentre sul terreno politico il concreto funzionamento della procedura d'accusa ha causato aspre polemiche che si sono progressivamente acuite negli ultimi anni in relazione ai casi più clamorosi sottoposti all'esame dell'Inquirente. Così, prima che il caso Lockheed approdasse all'esame del Parlamento in seduta comune e a quello della Corte costituzionale, le critiche e le polemiche si sono concentrate quasi esclusivamente sull'operato della Commissione inquirente e

sulle norme che ne disciplinavano i poteri e l'attività.

Numerose sono state le proposte di riforma del procedimento avanzate in Parlamento e dirette a modificare la fase che si svolge presso la Commissione. La logica complessiva di tali proposte si muoveva nell'ambito delle norme costituzionali, tenendo fermi gli snodi procedurali da queste fissati: Commissione parlamentare con funzione referente, Parlamento in seduta comune, Corte costituzionale. Anzi lo scopo di queste iniziative riformatrici era proprio quello di eliminare talune norme ormai concordemente sospettate di incostituzionalità, riportando il procedimento in sintonia con i principi fissati dalla Costituzione e dalla legge costituzionale n. 1 del 1953.

Lo sbocco normativo più esauriente di questa visione riformatrice è certamente rappresentato dalla legge n. 170 del maggio 1978. Nel segno di un ritorno alla Costituzione, la legge ha infatti eliminato le più

macroscopiche distorsioni della fase del procedimento davanti alla Commissione inquirente, vale a dire la possibilità di prolungare a dismisura i tempi delle indagini, il rischio di un uso eccessivo e strumentale dell'istituto della connessione e, soprattutto, il conferimento della titolarità della decisione, ad istruttoria compiuta, ad un organo cui le norme costituzionali affidano solo compiti referenti.

Questa legge, varata anche per evitare il referendum richiesto dal Partito radicale, giungeva tuttavia in un momento in cui, alla luce dell'esperienza fornita dal processo Lockheed, si era già delineata e prendeva consistenza nel dibattito culturale e politico l'idea di una riforma che investisse la stessa normativa costituzionale.

Oggi, dopo che, per la prima volta nella storia della Repubblica, un processo costituzionale ha vissuto tutte le sue fasi, è necessario prendere coscienza che un tale tipo di riforma si impone, anzi è imposto dai fatti che hanno dimostrato come non sia possibile ritenere che nel procedimento di accusa esista un unico anello debole costituito dalla Commissione inquirente, talchè, riformata questa e ricondotto l'operato al rispetto dei principi costituzionali, tutti i problemi, o quanto meno la gran parte di essi, sarebbero risolti. Ciò si poteva forse credere nel passato, poichè sulla Commissione si erano addensate e scaricate tutte le tensioni politiche provocate dai processi che essa era chiamata ad istruire. L'esperienza del processo Lockheed mostrava invece a sufficienza che è l'intero procedimento a rivelarsi inadeguato a fornire risposte persuasive — senza traumi politici ed istituzionali — all'esigenza di perseguire i reati ministeriali. È in sostanza necessario riconoscere che anche le fasi del processo presso il Parlamento in seduta comune e davanti alla Corte costituzionale presentano una serie di inconvenienti e di difetti che superano di gran lunga tutte le ragioni giustificative della scelta operata dal costituente.

Un collegio così pletorico, anzi mastodontico, come il Parlamento in seduta comune, non è certo l'organo più adatto (salvo che

in ipotesi particolari come nei casi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione) ad assumere una decisione come quella di messa in stato di accusa, che comporta la penetrante valutazione di essenziali aspetti tecnico-giuridici, la verifica delle prove, la necessità di una discussione la più serena e approfondita. Al contrario, in Parlamento la conoscenza media degli atti processuali si rivela assolutamente insufficiente, appare pressochè impossibile garantire un minimo di adeguata difesa agli imputati, la discussione è frammentaria, ripetitiva ed inevitabilmente polarizzata sugli aspetti politici della vicenda.

Ma non è tutto, poichè l'aspetto forse più grave della scelta del Parlamento come organo di accusa è un altro e consiste nel fatto che essa comporta l'inevitabile conseguenza di porre il processo per i reati ministeriali al centro delle vicende politiche. In sostanza, lo scenario in cui si deve adottare la decisione fa sì che questa assuma una valenza politica rilevantissima e che riguardo ad essa si formino schieramenti politici necessariamente rigidi poichè è la stessa natura della decisione a non offrire alcun margine di mediazione e di accordo. L'effetto ultimo del meccanismo è evidente: una distorsione della normale dialettica politica, una lacerazione dei rapporti tra i partiti, una irrimediabile svalutazione dei fini di accertamento della verità che debbono, invece, costituire l'obiettivo centrale del processo.

Quanto alla fase presso la Corte costituzionale, non si può in primo luogo non ricordare che lo svolgimento del processo Lockheed ha provocato una totale paralisi delle altre funzioni alla Corte affidate ed il cui costante e continuo espletamento appare fattore decisivo e vitale per il corretto funzionamento del nostro sistema costituzionale. È inoltre opportuno rilevare come, nonostante l'indiscutibile autorevolezza del collegio giudicante, l'inappellabilità della sentenza appare come un ulteriore difetto del procedimento, una distorsione di principi ormai radicati nella civiltà giuridica, una compressione delle garanzie degli im-

putati, in particolare dei cosiddetti laici, a stento giustificabile.

Tuttavia le manchevolezze dell'attuale sistema dei procedimenti di accusa non si fermano qui, anzi la pecca maggiore sembra essere un'altra e cioè il sospetto di parzialità che grava sulle decisioni, in qualsiasi fase procedurale esse siano assunte.

Tale sospetto è più diffuso e radicato, fino quasi a divenire una certezza, riguardo all'intervento degli organi parlamentari, ma esso giunge oggi a lambire la stessa Corte costituzionale che pure si è mostrata all'altezza della sua delicata funzione. È evidente, infatti, che la precisa indicazione partitica dei giudici aggregati non può ragionevolmente non gettare un'ombra sulle decisioni della stessa Corte.

Il sospetto che nel processo penale costituzionale le decisioni siano assunte per soddisfare interessi di parte, in base a pregiudiziali schieramenti politici, e non invece alla luce delle obiettive risultanze delle indagini appare particolarmente grave poichè produce due effetti ugualmente negativi: la non credibilità delle decisioni e la sfiducia negli organi che le adottano.

Il primo di questi effetti mina alle radici l'intero procedimento: nessun valore pedagogico può avere infatti un qualsiasi processo di cui si possa pensare che il giudizio sia formulato indipendentemente dall'accertamento della verità, per il prevalere di interessi contrastanti con il fine dell'attuazione della giustizia.

Il secondo effetto del sospetto di parzialità è una diretta conseguenza del primo: qualsiasi organo dello Stato, che adotta decisioni non convincenti per la pubblica opinione, perde esso stesso prestigio; tutta la sua azione, anche in altri campi, viene circondata da un senso di sfiducia che purtroppo si trasmette all'intero sistema istituzionale, provocandone una diffusa debolezza.

Senza contare il rischio più inaccettabile: quello di inventare colpevolezze o di fingere innocenze a seconda delle convenienze di maggioranze costruite al di fuori di una sicura e convincente imparzialità: con l'even-

tualità di « costi umani » assolutamente intollerabili.

È doveroso, quindi, riconoscere che l'attribuzione di funzioni giurisdizionali ad organi politici snatura la loro specifica funzione e che la risposta che possono fornire tali organi, per la loro stessa natura, tende inevitabilmente — malgrado la migliore buona volontà — ad essere una risposta politica.

Queste constatazioni non sottintendono un gesto di disistima e di sottovalutazione del Parlamento, ma intendono piuttosto sgombrare il terreno da opinioni che possono tradursi, e si sono già tradotte, in pericolosi fattori di sfiducia nei confronti dell'istituto parlamentare e far capire che per soddisfare l'esigenza, vivamente sentita dall'intera società, di giudizi rigorosi ed imparziali è necessario modificare l'attuale sistema dei procedimenti di accusa.

Se un intervento di natura politica deve essere in essi previsto, va strutturato in modo tale da essere, agli occhi dei cittadini, chiaramente distinto dall'accertamento giurisdizionale.

Bisogna dunque prendere atto che l'attuale procedura dei giudizi di accusa produce effetti dannosi, anzi devastanti, sul corretto funzionamento degli organi costituzionali che ad essa partecipano, sulla fisiologica dialettica politica tra i partiti, sul rapporto tra cittadini ed istituzioni. Appaiono d'altro canto assolutamente impraticabili tutte le ipotesi di revisione dell'istituto all'interno della logica del vigente articolo 96 della Costituzione: poichè, come si è visto e come ha dimostrato l'esperienza del processo Lockheed, le incongruenze e le debolezze dell'attuale procedimento sono diffuse in tutte le sue fasi per cui ogni intervento riformatore che non sia radicale e globale rischia di creare nuovi e più seri inconvenienti. Così, la legge ordinaria approvata nel maggio dello scorso anno, nel riportare la Commissione inquirente alla funzione voluta dalle norme costituzionali, e cioè ad una funzione referente, rischia di provocare una dilatazione della fase della « messa in stato di accusa » da parte del Parlamento in seduta comune i cui difetti si sono prima sottolineati.

Il presente disegno di legge ha lo scopo, dunque, di dare un assetto completamente nuovo alla materia oggi disciplinata dall'articolo 96 della Costituzione prendendo lo spunto proprio dagli aspetti negativi dell'attuale sistema. In questa prospettiva l'esigenza prima e più immediata da soddisfare appare quella di assicurare un processo per i reati ministeriali che possieda in ogni sua fase il suggello dell'imparzialità. La soluzione che si propone — quella di affidare la competenza per tali processi alla magistratura ordinaria — appare la più chiara, quella che va più direttamente al cuore del problema, eliminando in radice ogni sospetto di foro privilegiato per i Ministri ed ogni rischio di decisioni strumentali.

L'unica eccezione che si prevede a tale regola riguarda comportamenti di membri del Governo che diano vita ad atti di alto tradimento o di attentato alla Costituzione. Si è ritenuto infatti opportuno estendere la previsione di tali fattispecie delittuose, oggi contemplate dall'articolo 90 della Costituzione solo per il Presidente della Repubblica, anche al Presidente del Consiglio e ai Ministri, facendo salvo per esse l'attuale procedimento d'accusa.

Trattandosi di fattispecie delittuose non definite con precisione nei loro contorni, che attengono a comportamenti di particolare gravità, quasi di estrema crisi nel sistema democratico, ed in cui non appare ragionevolmente eliminabile un approccio valutativo che tenga nella giusta rilevanza l'elemento politico, si è ritenuto di attribuire la competenza del procedimento al Parlamento e alla Corte costituzionale quali organi che meglio di altri possono soddisfare le esigenze peculiari di un tale tipo di giudizio.

In sostanza, quindi, per l'alto tradimento e l'attentato alla Costituzione, di cui si rendono responsabili sia il Presidente della Repubblica, sia i membri del Governo, resta in vigore l'attuale normativa sui procedimenti e i giudizi di accusa. Le uniche modifiche che ad essa si propongono attengono all'articolo 12 della legge costituzionale n. 1 del 1953, nel senso di portare a ventuno membri, in luogo degli attuali venti,

la composizione della Commissione inquirente, in modo da eliminare la discussa norma che, in caso di parità di voti, sancisce la prevalenza del voto espresso dal Presidente.

Un'altra modifica che si propone all'articolo 15 della stessa legge non ha rilievo autonomo essendo direttamente conseguente alla modifica dell'articolo 96 della Costituzione.

L'equiparazione per ogni altro reato ministeriale della posizione dei membri dell'Esecutivo a quella di tutti i cittadini non sembra però essere disgiunta dalla previsione di una garanzia della funzione di governo, di un minimo di filtro politico, rispetto all'azione giudiziaria, che deve operare in due direzioni.

In primo luogo, è possibile che i membri dell'Esecutivo, per la loro stessa posizione costituzionale, nel momento in cui la occupano e anche successivamente, possano essere oggetto, per i più svariati motivi, di attacchi politici che prendano le forme dell'azione giudiziaria. È quindi necessario assicurare loro un livello di tutela rispetto ad un eventuale uso strumentale e persecutorio del processo.

In secondo luogo, l'azione dei Ministri potrebbe, per la sfera in cui si svolge, travalicare il limite del lecito penale, ma in funzione di interessi politici rilevanti e di generale utilità. In tal caso, è doveroso garantire la valutazione dell'esistenza nel loro operato di una valenza politica tale da far apparire come ingiusta o inopportuna la rigida attuazione delle norme penali.

Il sistema migliore per assicurare tale garanzia della funzione di governo è sembrato quello dell'autorizzazione a procedere da parte di uno dei rami del Parlamento.

È opportuno sottolineare però che quello che si propone è un sistema di autorizzazione con finalità del tutto proprie e peculiari, di natura diversa da quello già previsto dall'articolo 68 della Costituzione. Volendo costituire una garanzia della funzione di governo, l'autorizzazione dovrà essere un'autorizzazione al processo per reati ministeriali e dovrà quindi prescindere da due circostanze: 1) che il membro del Governo sia an-

cora in carica; 2) che esso sia al momento del processo, o addirittura sia mai stato, componente di uno dei rami del Parlamento. Le ragioni giustificative, prima illustrate, di una garanzia della funzione di governo si attagliano ad ogni processo per reati ministeriali per cui queste due circostanze appaiono come elementi del tutto accidentali e comunque non tali da indurre ad una diversificazione di disciplina.

Quello che si propone dunque è che per lo svolgimento di un processo per reati ministeriali, al di fuori delle speciali ipotesi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, debba intervenire un'autorizzazione a procedere che è concessa dalla Camera di appartenenza, se il Presidente del Consiglio o il Ministro faccia parte del Parlamento, dalla Camera dei deputati, se il Presidente del Consiglio o il Ministro non abbia mai fatto parte o non faccia parte in quel momento di alcuna delle due Camere. Sulla falsariga dell'articolo 68 della Costituzione si prevede inoltre un'uguale autorizzazione per i provvedimenti coercitivi e cautelari che possono essere assunti nel corso del processo o in esecuzione di una sentenza di condanna.

Peraltro, è appena il caso di sottolineare che l'autorizzazione a procedere così prefigurata non ha soltanto una valenza processuale, ma può attingere — ove il positivo valore politico del comportamento del Ministro venga ritenuto, dal Parlamento, prevalente sull'ipotesi di reato — il significato di una sostanziale condizione di non punibilità.

Il sistema che si propone sembra realizzare un giusto equilibrio tra accertamento imparziale delle responsabilità penali e valutazione politica dei comportamenti, offrendo l'indubbio e notevole vantaggio di tenere chiaramente distinte tali decisioni. De-

cisione politica e pronuncia giurisdizionale opereranno in momenti e in sfere chiaramente differenziate agli occhi dei cittadini, e il Parlamento e la magistratura si assumeranno nei confronti della società civile la responsabilità di decisioni conformi alla loro natura e alle loro funzioni. Non vi sarà quindi quella commistione, in un'unica decisione, di politico e giuridico che è elemento inficiante l'attuale sistema.

Non ci si nasconde che il presente disegno di legge si distacca dalla tradizione costituzionale del nostro Paese, ma sembra pur necessario riconoscere che nel varare l'attuale articolo 96 il costituente ebbe gli occhi rivolti più al passato che al futuro e che un sistema di giustizia penale costituzionale incentrato, quanto meno in una sua parte rilevante, sul Parlamento, mal si attaglia ad una moderna democrazia di partiti.

Certo la strada che si propone di seguire presenta anche essa delle incognite.

Non sfuggono, certo, all'attenzione dei proponenti i pericoli che possono emergere lungo questo nuovo itinerario normativo, tanto più in una fase storica che registra — all'interno di una complessiva debolezza del sistema democratico — una drammatica crisi di identità della magistratura ordinaria. E tuttavia, i sistemi di garanzia generale previsti per il processo penale ordinario sembrano sufficientemente rassicuranti. Ma quello che soprattutto conta è il tentativo di ricostruire, anche per questa strada, un rapporto limpido tra cittadini ed istituzioni. Ricercare un autentico senso di appartenenza, recuperare la certezza che la sorte dell'istituzione sta dentro e non sopra la sorte del Paese, questo è l'obiettivo centrale di questa drammatica stagione politica. Occorre dunque una misura di coraggio. Se questo coraggio non si trova, la democrazia si perde.

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

L'articolo 96 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

Per gli altri reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, essi, 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, della Camera dei deputati. Uguale autorizzazione è richiesta per l'esecuzione di provvedimenti coercitivi e cautelari ».

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, del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri 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 alternativamente a ciascuna 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.

L'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, è sostituito dal seguente:

« Per i reati di attentato alla Costituzione e di alto tradimento commessi dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai Ministri, la Corte costituzionale, nel pronunciare sentenza di condanna, determina le sanzioni penali nei limiti del massimo di pena vigenti al momento del fatto, nonché le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto ».