

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **TEDESCO TATÒ, MAFFIOLETTI, TARAMELLI,
MACIS e IMPOSIMATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 1987

Norme in materia di procedimenti di accusa e modificazioni
agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e alla 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.

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 o 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'autorizzazio-

ne viene chiesta), è stato necessario colmare una lacuna e disciplinare l'ipotesi di procedimento riguardante più soggetti 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, che, anche nella valutazione della pubblica opinione, non concorre alla credibilità, alla forza delle istituzioni.

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, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti a procedimento penale davanti agli organi di giurisdizione 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 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 parlamentari appartengono a Camere diverse.

Non si applicano il secondo ed 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 capoverso, 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.

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

«Art. 12. - 1. Le deliberazioni sull'atto di accusa del Presidente della Repubblica

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

2. 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.

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

Art. 5.

1. 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.

1. La Giunta per le autorizzazioni a procedere, investita ai sensi dell'articolo 5, può negare entro quaranta giorni l'autorizzazione a procedere con deliberazione motivata e con la maggioranza dei quattro quinti dei suoi componenti quando riconosca manifestamente infondata la notizia del reato.

Art. 7.

1. Quando gli siano pervenuti gli atti dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere, 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 concerna 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 otto anni di esercizio delle funzioni ed è presieduto dal più anziano nel 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 otto anni di esercizio delle funzioni.

3. Il collegio deve concludere l'istruttoria in un tempo non superiore agli otto mesi.

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

Art. 8.

1. L'esecuzione dei provvedimenti adottati dal collegio istruttorio aventi ad oggetto l'arresto o la limitazione della libertà personale dell'inquisito, nonché 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 delle rispettive Giunte, entro e non oltre quindici giorni dalla richiesta.

Art. 9.

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

2. La Giunta 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 la Giunta trasmette, entro e non oltre trenta giorni, una relazione all'Assemblea recante motivate conclusioni. La Giunta si esprime a maggioranza assoluta dei suoi componenti sul punto se l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente preminente.

4. In ogni caso l'Assemblea della Camera competente è convocata di diritto entro sessanta giorni per deliberare se l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente preminente.

5. Qualora tale deliberazione non sia stata adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la Camera rimette gli atti al collegio istruttorio perchè adotti i provvedimenti di competenza.

Art. 10.

1. La sospensione dalla carica del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri può essere dichiarata solo dalla Camera competente quando trasmette gli atti ai sensi del comma 5 dell'articolo 9.

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 il sorteggio di due magistrati fra tutti i giudici addetti alle sezioni penali del predetto tribunale in possesso del requisito di almeno otto 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 otto 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 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 di due giudici fra tutti i consiglieri addetti alle sezioni penali della corte, e del presidente fra i presidenti delle sezioni penali, quando nella corte operino più sezioni penali.

Art. 13.

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. 14.

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

Art. 15.

1. Per i procedimenti pendenti davanti al Parlamento alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale la Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa assume le funzioni della Giunta per le autorizzazioni a procedere di cui all'articolo 5 e può negare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale, l'autorizzazione allo svolgimento dell'istruttoria con deliberazione motivata e con la maggioranza dei sette decimi dei suoi componenti quando riconosca manifestamente infondata la notizia del reato. In ogni altro caso trasmette gli atti al collegio istruttorio di cui all'articolo 7.

Art. 16.

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