

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 4, DEL REGOLAMENTO:	
Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato. C. 1442 Governo (Parere alle Commissioni I e II) (<i>Esame e conclusione – Parere senza condizioni né osservazioni con opinione dissenziente</i>)	12
ERRATA CORRIGE	16

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 4, DEL REGOLAMENTO

Martedì 8 luglio 2008. — Presidenza del vicepresidente Lino DUILIO. — Intervengono il relatore per la I Commissione Giuseppe Calderisi, il relatore per la II Commissione Enrico Costa e il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 16.20.

Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato. C. 1442 Governo.
(Parere alle Commissioni I e II).

(*Esame e conclusione – Parere senza condizioni né osservazioni con opinione dissenziente*).

Lino DUILIO, *presidente*, avverte che si rende necessario un breve differimento dell'inizio della seduta del Comitato finalizzato a consentire la presenza del rappresentante del Governo, che ha preannunciato la sua partecipazione.

La seduta, sospesa alle 16.20, è ripresa alle 16.35

Lino DUILIO, *presidente*, ricorda che il Comitato è chiamato ad esprimere il proprio parere sul disegno di legge in titolo a seguito della richiesta pervenuta con lettera del Presidente della II Commissione, di cui dà lettura:

« Le scrivo anche a nome dell'onorevole Donato Bruno, Presidente della I Commissione. Avendo ricevuto in data odierna la richiesta, formulata ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 4, del Regolamento, da parte del prescritto numero di componenti della Commissioni riunite I e II. Le trasmetto, ai fini dell'espressione del parere del Comitato per la legislazione, il disegno di legge n. 1442, recante: "Disposizioni in materia di sospensione del processo nei confronti delle altre cariche dello Stato".

Le segnalo che l'esame in sede referente da parte delle Commissioni sarà concluso in tempi utili per consentire l'avvio della discussione del provvedimento in Assemblea, che è previsto a partire dalla seduta pomeridiana di mercoledì 9 luglio, secondo quanto stabilito dal calendario dei lavori dell'Assemblea, ove concluso dalle Commissioni ».

Arturo IANNACCONE, *relatore*, considerato che i tempi disponibili risultano piuttosto contenuti e al fine di lasciare adeguato spazio al dibattito, passa direttamente ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1442 e rilevato che:

esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, proveniente dalle Commissioni competenti per il merito, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4;

reca un contenuto omogeneo, volto a introdurre nell'ordinamento la sospensione dei processi penali nei confronti del Presidente della Repubblica, dei Presidenti del Senato e della Camera, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri per il periodo di durata della carica o della funzione, prevedendo la rinunciabilità della suddetta sospensione (comma 2), l'assunzione delle prove non rinviabili (comma 3), la sospensione del decorso della prescrizione per il medesimo periodo (comma 4), la non reiterabilità della sospensione stessa salvo il caso di « nuova nomina intervenuta nel corso della stessa legislatura » (comma 5), la possibilità per la parte civile di trasferire l'azione in sede civile, avvalendosi di termini abbreviati (comma 6) e infine, in via transitoria, l'applicabilità delle disposizioni anche ai processi penali in corso alla data di entrata in vigore del provvedimento (comma 7);

interviene in una materia già trattata dall'articolo 1 della legge 20 giugno 2003, n. 140, oggetto della sentenza n. 24/2004 della Corte costituzionale, che ne ha dichiarato l'illegittimità; al riguardo, nella relazione di accompagnamento del provvedimento in esame si precisa che « la *ratio legis* risiede ... nei principi di continuità e di regolarità nell'esercizio delle più alte funzioni pubbliche, nel pieno rispetto del principio di eguaglianza, che consente di prevedere un regime differenziato, anche riguardo all'esercizio della

giurisdizione, purché risultino concretamente tutelati anche gli altri concorrenti valori costituzionali, secondo le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 24 del 2004 »;

è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis*, non vi sia nulla da osservare ».

Roberto ZACCARIA, osserva che il comma 1 dell'articolo unico del progetto di legge appare accomunare impropriamente fattispecie diverse, in quanto fa salvi, nella sua prima parte, i casi della responsabilità per i reati cosiddetti funzionali, eventualmente commessi dal Presidente della Repubblica e dai membri del Governo di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione, mentre nella seconda parte introduce per tutte le quattro più alte cariche dello Stato un meccanismo di esenzione processuale – sia pur sotto la forma della sospensione – anche per i reati extra-funzionali. Ne consegue che non risulta chiaramente definibile la tipologia di reati coperta dalla misura che il Governo ha proposto.

Inoltre, fa presente che, siccome non esiste in Costituzione – a differenza di quanto previsto per il Presidente della Repubblica, per il Presidente del Consiglio ed i ministri – alcuna disciplina relativa ai Presidenti di Camera e Senato riguardante reati funzionali, è dato presumere che la Costituzione abbia inteso volutamente non prevedere alcun regime derogatorio, sotto il profilo processuale, per i Presidenti dei due rami del Parlamento.

Conseguentemente, gli elementi di novità che si vorrebbero introdurre al regime della responsabilità per le massime cariche dello Stato, riconducibili sia all'ambito oggettivo che soggettivo, non appaiono a suo avviso adeguati, proprio perché veicolati attraverso una fonte di livello ordinario, sotto il profilo della loro rispondenza al corretto impiego delle fonti.

Dopo che Giuseppe CALDERISI, *relatore per la I Commissione*, ha fatto rilevare che il provvedimento non dispone una forma di immunità, ma solo la sospensione temporanea dei processi penali e che per i Presidenti delle Camere non sono previsti reati funzionali, Roberto ZACCARIA propone, per le ragioni sopra esposte, che la proposta di parere illustrata dal relatore sia integrata con una indicazione volta a richiamare l'attenzione delle Commissioni riguardo alla esigenza di valutare, in considerazione del tipo di intervento normativo proposto, l'eventuale necessità di demandare l'intervento medesimo alla fonte costituzionale.

Antonino LO PRESTI, pur ritenendo interessanti nelle loro premesse alcune delle osservazioni svolte dall'onorevole Zaccaria, ritiene di dover dissentire quanto alle conclusioni che egli dalle stesse vorrebbe trarre. Sotto il profilo concreto, va, in primo luogo, tenuto in conto che se la Costituzione nulla ha previsto quanto ad una eventuale responsabilità dei Presidenti delle Camere assimilabile a quella di cui agli articoli 90 e 96, è perché, date le competenze istituzionali ai medesimi assegnate, appare difficile ipotizzare reati di natura funzionale da riservare alla disciplina costituzionale.

Riconosce che per quanto riguarda il merito sussistono taluni aspetti suscettibili di approfondimento, al fine di dirimere ogni possibile dubbio interpretativo, tra i quali è ricompreso quella sull'eventuale onnicomprensività delle fattispecie penali, di qualunque ordine e grado, rientranti nel meccanismo di sospensione processuale. Altro aspetto per il quale sarebbe opportuno un chiarimento è quello, disciplinato al comma 5, concernente la non reiterabilità della sospensione del processo, salvo il caso di nuova nomina nel corso della stessa legislatura. Se da un lato la disposizione si riferisce manifestamente alla posizione della Presidenza del Consiglio, in quanto unica carica soggetta a nomina, non altrettanto chiara appare la posizione processuale di coloro che transitano dal-

l'una all'altra delle cariche previste al comma 1, come peraltro verificatosi più volte nella storia repubblicana.

Non ritiene peraltro che debbano nutrirsi dubbi quanto alla coerenza del provvedimento proposto con il quadro della legislazione vigente una volta che sia valutata la sua *ratio*, che risiede nell'esigenza di tutelare l'interesse al sereno svolgimento delle funzioni che fanno capo alle quattro più alte cariche dello Stato ed in particolar modo al Presidente del Consiglio, anche in vista di un rafforzamento della stabilità dell'Esecutivo. Tale *ratio* si arricchisce di ulteriore valenza, e perciò appare ulteriormente non contestabile, qualora si ponga mente ad una considerazione che è di ordine politico ma soprattutto istituzionale: il progetto di legge all'esame del Comitato rappresenta infatti il tentativo di porre un primo tassello per un riequilibrio complessivo dei rapporti tra la sfera politica e il potere giudiziario, alteratosi a partire dal periodo noto come Tangentopoli, in modo tale da pervenire ad un assetto complessivo dei poteri medesimi rispondente alla originaria impostazione costituzionale delineata dal testo dell'articolo 68 della Costituzione prima delle modifiche approvate nel 1993.

Doris LO MORO invita il Comitato a prendere in considerazione le carenze che il testo manifesta sul piano tecnico, con riguardo cioè alla sua formulazione. In primo luogo, richiamando l'argomentazione adottata dal collega Zaccaria, rileva come sia incongruo il richiamo agli articoli 90 e 96 della Costituzione, effettuato nel primo comma. È di tutta evidenza che questi riferimenti normativi non possano certamente trovare applicazione per tutti i soggetti espressamente citati al comma 1.

Ma l'aspetto più delicato, a suo giudizio, riguarda il fatto che il medesimo comma 1 si riferisca espressamente alla sospensione di processi, ponendosi dunque in insanabile contrasto con la disciplina contenuta nel comma 3 del testo in esame. Quest'ultima disposizione, infatti, ammette l'esperimento dell'incidente probatorio e dunque attiene alla fase delle indagini

preliminari che è antecedente rispetto a quella che, in senso tecnico, costituisce la vera e propria fase del processo. Infine, anche la norma che esclude la reiterabilità della sospensione dei processi « salvo il caso di nuova nomina » non appare di immediata interpretazione, non potendosi affermare in modo assoluto che la nozione di nomina sia esclusivamente riferibile alla sola carica del Presidente del Consiglio dei ministri.

Conclusivamente, a suo giudizio le maggiori perplessità si addensano sul tentativo di disciplinare con legge ordinaria una materia che indiscutibilmente è riservata al legislatore costituzionale; ciò discende in modo univoco dalla scelta originaria dell'Assemblea costituente che, laddove aveva riservato un diverso regime per i membri del Parlamento in deroga al principio di parità di trattamento, aveva ritenuto di poterlo fare solo attraverso una norma di rango sovraordinato.

Enrico COSTA, *relatore per la II Commissione*, desidera precisare che il progetto di legge in esame reca semplicemente una sospensione dei processi per le alte cariche, in virtù dell'esigenza di tutelare il sereno esercizio di una funzione costituzionale e, pertanto, sarebbe stato incongruo operare una distinzione a seconda della tipologia di fattispecie delittuose.

Peraltro, il riferimento all'articolo 96 va inteso secondo il suo contenuto proprio, ovvero come una mera condizione di procedibilità, mentre l'unica forma di immunità è contenuta nell'articolo 90 della Costituzione, con esclusivo riguardo alla figura del Capo dello Stato. Tale premessa consente di comprendere come il provvedimento esaminato si collochi, in modo coerente nel panorama normativo esistente, tra i casi di sospensione processuale che la stessa Corte costituzionale ha elencato. La stessa Corte riconosce, peraltro, carattere aperto al sistema delle sospensioni, ben potendosi anzi riconoscere al legislatore il potere di ampliarne la casistica in presenza di determinati presupposti. Si sofferma, infine, sulla questione sollevata con riguardo al terzo

comma dell'unico articolo del progetto di legge e la sua pretesa incompatibilità con la disciplina del primo comma, che riguarda esclusivamente il « processo ». Richiama, in proposito la pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 392 (e 393) del citato codice, nella parte in cui non consente che l'incidente probatorio possa essere richiesto ed eseguito anche nella fase dell'udienza preliminare, e dunque in una fase che attiene al vero e proprio processo.

Carolina LUSSANA dichiara di aderire alla proposta del relatore, non ritenendo che vi siano elementi sostanziali di censura del provvedimento e condividendo parte delle considerazioni precedentemente svolte. Come è stato opportunamente richiamato, la Corte costituzionale, in occasione della citata sentenza n. 24 con cui ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1 della legge 20 giugno 2003, n. 140, non ha in alcun modo espresso l'esigenza di adottare una siffatta disciplina con legge di rango costituzionale. Tale silenzio della Corte è estremamente significativo se si considera che la citata legge si qualificava espressamente come provvedimento di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione. Il provvedimento in esame dunque non solo non contraddice le indicazioni fornite dal giudice delle leggi ma, al contrario, ne segue coerentemente le soluzioni prospettate dalla Corte con riguardo ai principali elementi della fattispecie: la temporaneità della sospensione dei processi, la sua rinunciabilità e finanche la possibilità, esplicitamente prevista, di non pregiudicare il successivo svolgimento dei processi, consentendo l'acquisizione delle prove anche durante il periodo di sospensione, ove tale attività non sia rinviabile.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI osserva che i temi posti all'attenzione dell'organo sono oggetto di esame anche da parte delle Commissioni di merito. In quella sede si è, ad esempio, chiarito in modo inequivocabile

come l'istituto introdotto dal disegno di legge non produce alcuna immunità né tantomeno effetti di impunità delle alte cariche. Si tratta semplicemente di uno strumento volto a favorire il libero e pieno esercizio di funzioni di assoluto rilievo costituzionale da parte dei vertici delle istituzioni democratiche, di diretta investitura popolare, e che il Governo ha formulato nel solco dei principi e delle prescrizioni desumibili dalla pronuncia della Corte costituzionale sul cosiddetto lodo Schifani. Tra queste non si rinviene alcuna preferenza per l'uso di una fonte di diritto superiore alla legge ordinaria, cosa che la Corte avrebbe potuto rilevare. Dichiarata tuttavia la piena disponibilità, da parte del Governo, a sviluppare ogni ulteriore riflessione che consenta di superare eventuali dubbi, quale ad esempio quello sulla disciplina operante per coloro che transitano da una carica all'altra.

Arturo IANNACCONE, *relatore*, ribadisce l'esigenza, da lui già espressa in altra occasione, di evitare impostazioni delle problematiche sottoposte al Comitato caratterizzate da un approccio più di tipo politico che squisitamente tecnico. Relativamente alle considerazioni critiche svolte da alcuni colleghi, fa presente di ritenere corretto il livello della fonte prescelto per realizzare l'intervento normativo proposto. Quanto ad alcune indicazioni di merito emerse dal dibattito, ritiene che esse, proprio perché tali, non possano trovare accoglienza nella sede del Comitato. Per tali ragioni, nonché alla luce del dibattito svolto e delle puntuali precisazioni fornite dal relatore per la Commissione Giustizia e dal Governo, ritiene che non siano emersi nuovi elementi, attinenti alle competenze del Comitato, tali da indurre ad una riformulazione della sua proposta di parere.

Roberto ZACCARIA, preso atto della posizione espressa dal relatore, avanza quindi la richiesta, anche a nome dell'onorevole Lo Moro, ai sensi dell'articolo 16-

bis, comma 5, che nel parere sia dato conto del proprio dissenso, relativamente alla mancata presenza di un'osservazione che, sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, inviti le Commissioni a valutare se, in considerazione della materia disciplinata, non si debba far ricorso alla legge costituzionale in luogo della legge ordinaria.

Lino DUILIO, *presidente*, avverte che del dissenso preannunciato ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 5, si darà conto espressamente nel parere.

Il Comitato approva la proposta di parere formulata dal relatore.

La seduta termina alle 17.20.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 25 del 2 luglio 2008, apportare le seguenti modifiche:

a pagina 10, prima colonna, quarta riga, sostituire il numero: « 93 » con il seguente: « 92 »;

a pagina 13, seconda colonna, dopo la riga trentottesima le parole: « *Esame ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento* » sono soppresse;

a pagina 16, prima colonna, dopo la riga diciottesima le parole: « *Esame ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento* » sono soppresse;

sempre a pagina 16, prima colonna, dopo la riga ventinovesima, dopo la parola « *dissenziante*). » aggiungere, in un nuovo capoverso, le seguenti: « Il Comitato riprende l'esame del provvedimento, precedentemente sospeso. »

Conseguentemente, aggiornare l'indice a pag. 3.