

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 752)

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa dei senatori JANNELLI, FABBRI, GARIBALDI, COVATTA, VASSALLI, SCAMARCIO, MARINUCCI MARIANI, DE CATALDO, FRASCA, SCEVAROLLI, BUFFONI, SELLITTI, CASTIGLIONE, BOZZELLO VEROLE, ORCIARI, SPANO Roberto, MASCIADRI, GIUGNI, MURATORE e GRECO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MAGGIO 1984

Norme in materia di procedimenti per i reati ministeriali e modifiche agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione, abrogazione dell'articolo 14 e del secondo comma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e modifiche agli articoli 12 e 13 della predetta legge

ONOREVOLI SENATORI. — I senatori socialisti avrebbero preferito che una più vasta riforma istituzionale (dalla quale scaturisse un rafforzamento dell'istituto parlamentare anche per effetto di una differenziazione funzionale delle due Camere) e una revisione dei reati contro la pubblica amministrazione (alcuni dei quali presentano caratteri e contorni difficilmente definibili ed individuabili) fossero valida premessa per la riforma del sistema di « giustizia politica », costruito dai Costituenti, che riserva al Parlamento la decisione della messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri e attribuisce alla Corte costituzionale il giudizio sui reati ministeriali e sui delitti pre-

sidenziali di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione.

L'urgenza tuttavia sempre più avvertita di questa riforma e la circostanza che sta per iniziare presso la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato l'esame dei disegni di legge che sono stati presentati dalle diverse parti politiche hanno convinto il Gruppo socialista a elaborare una propria proposta, nell'intento di dare un contributo ad una compiuta soluzione legislativa che elimini i gravi inconvenienti prodotti dall'attuale sistema. Secondo il più diffuso avviso si tratta di corrispondere alla duplice esigenza di semplificare e spoliticizzare al massimo la fase parlamentare dei procedimenti per i reati ministeriali e di affidare al giudice ordinario la cognizione dei predetti

reati anche al fine di liberare la Corte costituzionale dal peso dei giudizi penali.

I punti che caratterizzano la proposta dei senatori socialisti sono i seguenti:

a) l'attuale sistema dell'accusa parlamentare è mantenuto per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione commessi dal Presidente della Repubblica. Il disegno di legge si limita al riguardo ad una innovazione relativa alla composizione della Commissione bicamerale 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;

b) la individuazione del Senato quale istituzione parlamentare dotata del potere di rinviare a giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Riferendo sul percorso logico che ha condotto a questa soluzione, si fa presente, anzitutto, che si è inteso mantenere la prerogativa parlamentare (che i Costituenti hanno vestito della forma del promovimento discrezionale del processo penale) consistente sostanzialmente nella facoltà di impedire il dispiegarsi della giurisdizione penale, oltre che in evidenti casi di persecuzione politica di membri del Governo, soprattutto in ordine a fatti che, pur suscettibili di rilievo penale, risultino giustificati dall'interesse superiore dello Stato.

In secondo luogo si è esclusa la forma dell'autorizzazione a procedere non solo perchè essa è apparsa scarsamente propria rispetto all'esplicarsi di una valutazione politico-costituzionale dell'organo parlamentare che ha in sostanza incidenza primaria sull'avvio del processo, bensì essenzialmente nella considerazione che la richiesta di autorizzazione interverrebbe in un momento in cui l'incompletezza e la provvisorietà dei dati istruttori e l'impossibilità o difficoltà di diretti riscontri mal fonderebbero la predetta valutazione circa la opportunità di consentire l'instaurazione del procedimento penale.

È apparsa infine poco accettabile l'ipotesi di una separata promozione del procedimento penale da parte dell'una o dell'altra Camera a seconda dell'appartenenza ad esse del Ministro, poichè tale soluzione potrebbe ingenerare una prassi di contrastanti indirizzi tra Camera dei deputati e Senato e stimolare un inammissibile spirito corporativo di tutela. Si è ritenuto il Senato organo più rispondente nell'ottica di una tendenziale differenziazione funzionale dei due rami del Parlamento che veda la Camera dei deputati dedicarsi principalmente alle attività politiche di indirizzo e il Senato a quelle di controllo;

c) la previsione di un'apposita Commissione parlamentare permanente costituita di ventuno senatori, eletti dall'Assemblea del Senato all'inizio di ciascuna legislatura, e composta in modo tale da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari. Ove non proceda immediatamente alla archiviazione della notizia di reato per la sua manifesta infondatezza, la Commissione richiede le necessarie indagini al Collegio degli istruttori;

d) il Collegio degli istruttori, cui è devoluta la funzione istruttoria, si compone di tre magistrati della Corte di cassazione, di un magistrato del Consiglio di Stato e di un magistrato della Corte dei conti, eletti dall'Assemblea del Senato all'inizio di ciascuna legislatura. Esso si avvale degli stessi poteri di cui dispone l'autorità giudiziaria che procede all'istruzione. Entro il termine stabilito dalla Commissione le presenta una relazione con le proprie conclusioni; in particolare, se ritiene che non si debba procedere per la palese insussistenza del fatto o della responsabilità, ne fa esplicita proposta;

e) ricevuta la relazione del Collegio degli istruttori, la Commissione può disporre un supplemento di indagini ovvero deliberare l'archiviazione (con maggioranze diverse a seconda se vi sia o meno la conforme proposta del Collegio) o redigere la relazione per l'Assemblea. Si consente in tal modo alla Commissione l'archiviazione non solo nel

momento iniziale in cui riceve la notizia di reato (e nel quale il provvedimento potrebbe risultare affrettato per mancanza di sufficienti riscontri istruttori), ma opportunamente anche dopo le indagini del Collegio degli istruttori, per le quali può essere fissato un termine breve. Il meccanismo proposto, inoltre, tende a garantire con la previsione di elevate maggioranze che sia riservata al *plenum* assembleare la valutazione propriamente discrezionale di cui si è discusso in precedenza; in altri termini che il procedimento si arresti solo ove, sotto un aspetto strettamente tecnico-giuridico, appaia del tutto superflua la sua prosecuzione;

f) l'Assemblea del Senato si riunisce entro quaranta giorni dalla data di trasmissione della relazione della Commissione per deliberare ulteriori indagini, il non doversi procedere o il rinvio a giudizio delle persone inquisite. Il rinvio a giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri ne provoca di diritto la sospensione dalla carica (la disposizione contenuta nell'articolo 14 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, è stata trasferita nell'articolo 6 del disegno di legge per proprietà di collocazione). La sospensione medesima può essere deliberata peraltro dall'Assemblea, anteriormente al rinvio a giudizio, su proposta della Commissione, considerata la gravità dei fatti e delle circostanze;

g) del giudizio penale di primo grado è investita una sezione penale della Corte di cassazione sorteggiata all'inizio di ciascun anno giudiziario in seduta pubblica dal primo presidente della Corte di cassazione. Dell'eventuale giudizio di appello sono investite le sezioni unite penali della stessa Corte. Le funzioni di pubblico ministero sono esercitate in primo grado da un avvocato generale presso la Corte di cassazione, prescelto secondo il criterio della maggiore anzianità, e in grado di appello dal procuratore generale della stessa Corte;

h) la risoluzione dei conflitti, relativi alla competenza, tra i collegi prima indicati e altro giudice è devoluta alla Corte costi-

tuzionale (nella posizione quindi di sopraordinato tribunale dei conflitti). Ciò consegue di necessità all'affidamento dei giudizi sui reati ministeriali alla Corte di cassazione nelle due diverse composizioni, ma anche alla possibilità che la questione si presenti, sostanzialmente identica sotto il profilo decisivo, alla Corte costituzionale nella veste dei conflitti di attribuzione (si fa riferimento alla nota sentenza n. 259 del 1974 della Corte costituzionale);

i) abrogazione del secondo comma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che attribuisce alla Corte costituzionale in ordine ai reati ministeriali non solo il potere di « infliggere le sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto », ma anche quello di aumentare la pena fino ad un terzo « in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato ». Ora, mentre è da escludersi l'applicazione di sanzioni costituzionali e amministrative da parte del giudice ordinario, con la riforma proposta appare altresì meno giustificata l'aggravante indefinita che può aprire la strada a giudizi di eccessiva discrezionalità. D'altronde l'esigenza di un aggravamento dei reati ministeriali è collegata alla qualità di Ministro del colpevole ed è da notare che tale qualità in gran parte dei reati ministeriali assume già rilevanza modificativa della punibilità sulla base dell'articolo 61, numero 9, del codice penale, che consente di aumentare la pena sino ad un terzo se il fatto è stato commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione.

Onorevoli colleghi, i senatori socialisti sono ben consapevoli delle difficoltà politiche e tecniche che incontra la riforma dell'accusa parlamentare e convinti che un risultato positivo possa venire solo dal comune impegno di tutte le componenti politiche del Parlamento. Per ciò che li concerne, si dichiarano disponibili a dare il loro massimo contributo anche durante il dibattito parlamentare.

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

L'articolo 96 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« I reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri, anche se cessati dalla carica, sono giudicati dall'autorità giudiziaria ordinaria, secondo le norme stabilite da legge costituzionale, previa deliberazione di rinvio a giudizio del Senato della Repubblica ».

Nell'articolo 134, ultimo capoverso, della Costituzione sono soppresse le parole: « ed i Ministri ».

Nell'articolo 135, settimo comma, della Costituzione sono soppresse le parole: « ed i Ministri ».

**Art. 2.**

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

« La messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica è deliberata dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione costituita di ventuno parlamentari, undici appartenenti ad una delle Camere e dieci all'altra, eletti da ciascuna delle Camere, ogni volta che si rinnova, con deliberazioni adottate a maggioranza in conformità del proprio Regolamento.

Il numero maggiore dei commissari spetta alternativamente, legislatura per legislatura, all'una o all'altra Camera. Nella prima costituzione la Commissione è composta di undici deputati e dieci senatori.

Il presidente è eletto dalla Commissione nel proprio seno ».

Nell'articolo 13, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, sono soppresse le parole: « il Presidente del Consiglio dei Ministri o i Ministri, ».

L'articolo 14 e il secondo comma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, sono abrogati.

#### Art. 3.

Quando abbia notizia di un fatto suscettibile di rientrare tra i reati considerati dall'articolo 96 della Costituzione, il Presidente del Senato della Repubblica ne investe l'apposita Commissione permanente costituita di ventuno senatori, eletti all'inizio di ciascuna legislatura, e composta in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari.

Qualora la notizia di reato appaia manifestamente infondata, la Commissione ne delibera l'archiviazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti. Altrimenti richiede le necessarie indagini al Collegio degli istruttori previsto dall'articolo 4, stabilendo per esse un termine.

#### Art. 4.

Il Collegio degli istruttori è composto di tre magistrati della Corte di cassazione, di un magistrato del Consiglio di Stato e di un magistrato della Corte dei conti, eletti dall'Assemblea del Senato della Repubblica all'inizio di ciascuna legislatura. Sono parimenti eletti, in qualità di potenziali supplenti, due magistrati della Corte di cassazione, un magistrato del Consiglio di Stato ed un magistrato della Corte dei conti.

Per l'espletamento delle indagini il Collegio si avvale degli stessi poteri di cui dispone l'autorità giudiziaria nello svolgimento dell'istruzione e può delegare il compimento di singoli atti, che non concernano misure coercitive o cautelari, ad uno o più dei propri componenti.

L'esecuzione di provvedimenti coercitivi e cautelari deve essere preventivamente autorizzata dalla Commissione prevista dall'articolo 3 ed eventualmente convalidata a norma dell'articolo 6.

Entro il termine stabilito il Collegio presenta alla Commissione una relazione con-

tenente le prove raccolte, i provvedimenti adottati e le proprie conclusioni. In particolare, se ritiene che non si debba procedere per la palese insussistenza del fatto o della responsabilità, ne fa esplicita proposta.

#### Art. 5.

Ricevuta la relazione dal Collegio degli istruttori, ove non richieda al Presidente del Senato della Repubblica la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente perchè il fatto non rientra tra i reati previsti dall'articolo 96 della Costituzione, la Commissione può disporre un supplemento di indagini ovvero deliberare l'archiviazione per i motivi di cui all'ultimo comma del precedente articolo o anche redigere la propria relazione per l'Assemblea del Senato.

Su proposta del Collegio degli istruttori la Commissione delibera l'archiviazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti. Ove manchi la proposta, l'archiviazione è deliberata a maggioranza di sei settimi dei componenti. La relazione per l'Assemblea del Senato deve contenere la enunciazione di ogni elemento di fatto e di diritto acquisito, gli eventuali addebiti e le proposte conclusive.

L'Assemblea del Senato si riunisce entro quaranta giorni dalla data di trasmissione della relazione e, in conformità del proprio Regolamento, delibera il non doversi procedere o dispone ulteriori indagini o rinvia a giudizio le persone inquisite.

#### Art. 6.

Non sono necessarie nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri, anche cessati dalla carica, che siano membri del Parlamento, le autorizzazioni richieste dall'articolo 68 della Costituzione.

Tuttavia l'ordine di arresto emesso nei confronti delle persone indicate nell'articolo 96 della Costituzione, ancorchè autorizzato dalla Commissione di cui all'articolo 3, deve essere convalidato entro venti giorni dall'Assemblea del Senato della Repubblica.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri rinviati a giudizio sono sospesi dalla carica. Anteriormente alla deliberazione di rinvio a giudizio dell'Assemblea del Senato, la Commissione può proporre a maggioranza assoluta dei componenti, considerata la gravità dei fatti e delle circostanze, la sospensione dalla carica; essa viene deliberata dall'Assemblea del Senato a maggioranza assoluta dei suoi membri entro quindici giorni dalla proposta.

#### Art. 7.

Il giudizio sui reati commessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri è affidato ad una sezione penale della Corte di cassazione composta dal numero di magistrati stabilito per legge e sorteggiata all'inizio di ogni anno giudiziario in seduta pubblica dal primo presidente della Corte di cassazione.

Le sentenze emesse a conclusione del giudizio previsto dal precedente comma sono impugnabili davanti alle sezioni unite penali della Corte di cassazione nella composizione stabilita per legge, che si pronunciano in via definitiva.

Non possono partecipare ai collegi indicati nei precedenti commi le persone che hanno fatto parte del Collegio degli istruttori di cui al primo comma dell'articolo 4.

Le funzioni di pubblico ministero sono esercitate nel giudizio di primo grado da uno degli avvocati generali presso la Corte di cassazione scelto o subentrato, in caso di sostituzione, secondo l'ordine della maggiore anzianità; e nel giudizio di appello dal procuratore generale presso la stessa Corte o, in caso di necessaria sostituzione, da chi ne fa le veci.

#### Art. 8.

È attribuita alla Corte costituzionale la risoluzione dei conflitti relativi alla competenza che insorgano tra il giudice previsto nel precedente articolo 7 ed altro giudice.

## Art. 9.

Per i procedimenti già iniziati al momento dell'entrata in vigore della presente legge si osservano le norme precedentemente vigenti e i relativi giudizi restano attribuiti alla Corte costituzionale.

La Commissione prevista dall'articolo 3 è costituita per la prima volta entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

## Art. 10.

È abrogata ogni disposizione che sia in contrasto o comunque incompatibile con la presente legge.