

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 226-565 e 162, 646, 680, 716-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE BOATO)

Comunicata alla Presidenza il 25 gennaio 1988

SUI

DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE

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 (n. 226)

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 modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (n. 565)

d'iniziativa dei senatori **MANCINO, RUFFILLI, MAZZOLA, BAUSI, RUFFINO, PINTO, GALLO, ACQUARONE, LIPARI, COCO e DONATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 OTTOBRE 1987

Modificazione all'articolo 96 della Costituzione (n. 162)

**d'iniziativa dei senatori FILETTI, BIAGIONI, FLORINO, FRANCO,
GRADARI, LA RUSSA, MANTICA, MISSERVILLE, MOLTISANTI,
PISANÒ, PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SIGNORELLI, SPECCHIA
e VISIBELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 1987

Modificazioni degli articoli 90, 96 e 135 della Costituzione e
nuove norme sui procedimenti e sui giudizi d'accusa costituzio-
nali (n. 646)

**d'iniziativa dei senatori GUALTIERI, COLETTA, COVI, DIPAOLO,
PERRICONE, VALIANI e VISENTINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 1987

Norme in materia di procedimenti di accusa e modifiche
dell'articolo 96 della Costituzione e della legge costituzionale 11
marzo 1953, n. 1 (n. 680)

**d'iniziativa dei senatori SPADACCIA, CORLEONE, STRIK LIEVERS
e BOATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 1987

Abrogazione di norme in materia di procedimenti di accusa
(n. 716)

d'iniziativa del senatore POLLICE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 DICEMBRE 1987

COLLEGHI SENATORI. - Dovere primo del Parlamento oggi, rispetto alla materia regolata dai disegni di legge in discussione è quello di rispondere alla volontà popolare manifestatasi con tanta chiarezza nel voto referendario: innanzitutto si tratta di cancellare la figura e la realtà di una Commissione inquirente con i caratteri di foro particolare e privilegiato, organo di giustizia corporativa del ceto politico, strumento permanente di insabbiamento. Ma più ampiamente, se si vuol rispettare davvero il senso politico di quel voto occorre legiferare con l'obiettivo di eliminare dai nostri ordinamenti quei fattori che finiscono per configurare per i politici una giustizia gestita con criteri politici, contro i più elementari principi di uguaglianza giuridica.

Sono questi gli obiettivi animatori della lunga battaglia che i radicali, a lungo da soli e poi insieme ad altre forze, hanno condotto per eliminare la Commissione inquirente: dapprima, oltre un decennio fa, proponendo un *referendum* abrogativo che fu impedito nel 1978 dalla maggioranza di unità nazionale con una leggina-truffa, e da ultimo con il *referendum* appena celebrato e che appunto della normativa allora stabilita ha fatto giustizia.

A questi obiettivi assai male rispondeva il disegno di legge giunto quasi all'approvazione definitiva nella scorsa legislatura (prima, certamente, del voto referendario) e che, riproposto con due disegni di legge di identico testo in questa legislatura dai Gruppi democristiano e comunista, è stato assunto come testo base da cui muovere nei lavori della 1^a Commissione del Senato. Per ovviare a questi limiti avevamo presentato un diverso disegno di legge, sottoscritto dai quattro senatori radicali e verdi del Gruppo federalista europeo ecologista, nell'intento di fornire uno strumento che consentisse il più ampio confronto costruttivo.

È doveroso dare atto, da parte di chi scrive, che un tale confronto si è effettivamente realizzato nel corso dei lavori della 1^a Commis-

sione; ne è prova la revisione profonda cui è stato sottoposto l'impianto stesso del testo che la maggioranza della Commissione aveva accettato come punto di riferimento iniziale.

Una delle preoccupazioni principali da cui eravamo stati mossi nel proporre il nostro disegno di legge ha trovato piena accoglienza nel testo uscito dai lavori della Commissione affari costituzionali: è stata eliminata la previsione di un doppio vaglio parlamentare per l'esercizio dell'azione penale, e meglio ancora si è del tutto cancellato ogni residuo di Commissione parlamentare con poteri di archiviazione. Per questa via si sono dunque superati quei fattori di ambiguità che ancora gettavano ombre sulla piena restituzione alla giurisdizione ordinaria della competenza a giudicare i reati ministeriali e sull'abrogazione degli strumenti di insabbiamento.

Da questo punto di vista il testo votato dalla Commissione affari costituzionali rappresenta senza dubbio un passo avanti di notevole importanza.

Altrettanto purtroppo non può dirsi per un altro aspetto, che è però quello di maggior rilievo anche e soprattutto in via di principio; un aspetto che mette in gioco l'affermazione o il rifiuto dell'idea di una giustizia politica, e che implica una precisa opzione fra i due grandi principi il cui conflitto percorre drammaticamente tutta la storia della moderna civiltà giuridica, quello del primato del diritto e quello - all'opposto - del primato della ragion di stato.

Su questo infatti si decide quando si accetta o si respinge la nostra proposta di limitare ai soli Presidenti del Consiglio e Ministri in carica la necessità di autorizzazione parlamentare perchè si possa procedere in giudizio.

Occorre chiarezza sull'obiettivo cui si mira nello stabilire tale «protezione». Per parte nostra siamo convinti che - alla luce dei principi costituzionali di uguaglianza di fronte alla legge e tanto più dopo il voto referendario - la sola esigenza che possa giustificare e

richiederla sia quella di tutelare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo: rapporto che è preminente interesse costituzionale veder protetto, e nel quale neppure il giudice deve poter interferire senza una delibera del Parlamento. In altre parole, finchè il Ministro è in carica, e soltanto finchè è in carica, la valutazione della corrispondenza dell'operato ai fini supremi dei quali la Costituzione gli attribuisce il perseguimento non può prescindere da un intervento del Parlamento che gli ha tributato la fiducia. Riconoscere questo principio non significa evidentemente dar luogo a un sistema di giustizia privilegiata, bensì solo salvaguardare un corretto equilibrio fra i diversi poteri dello Stato. Ma è altrettanto evidente che se il criterio è questo, l'esigenza, di «protezione» vien meno e non si giustifica quando il rapporto fiduciario non sussista più e il Ministro sia cessato dalla carica.

Estendere la «protezione» agli ex-Presidenti del Consiglio e agli ex-Ministri può rispondere a un solo criterio: quella di riconoscere che un membro del Governo possa trovarsi a dover violare il diritto, a delinquere, per un superiore interesse dello Stato; che possa essere doveroso od opportuno per il Parlamento tutelarlo contro le conseguenze giudiziarie di tali atti, e questo allora - naturalmente - a prescindere dal dato contingente che egli sia o meno in carica. Significa in altre parole, non c'è verso, sancire - in una legge costituzionale! - che la ragion di stato possa essere superiore alle ragioni e alle regole del diritto. Non v'è altra logica che possa giustificare una scelta come questa.

A ragione è stato detto, nel corso del dibattito di Commissione, che su questo terreno si confrontano e scontrano due diverse civiltà giuridiche. Contro l'avviso dei senatori del Gruppo federalista europeo ecologista che hanno partecipato alla discussione, la maggioranza della Commissione ha optato per la civiltà giuridica della ragion di stato, estendendo agli ex-Ministri il riparo dell'autorizzazione parlamentare. Costituisce soltanto una conseguenza naturale e inevitabile di quella scelta aver consacrato esplicitamente questi principi, stabilendo che il Parlamento può «negare l'autorizzazione a procedere ove l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello

Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo». Che è, al di là dell'oscurità della formula (quali e quanti sono gli interessi costituzionalmente rilevanti che si tutelano violando la legge?), nè più nè meno che un teorizzazione della ragion di stato.

Oltretutto, pur riconoscendo che il giudizio parlamentare non possa limitarsi alla rilevanza giuridica dell'azione criminosa del Ministro ma debba estendersi anche all'opportunità politico-costituzionale di essa, la valutazione di una indeterminata «ragion di stato» come causa di giustificazione politica *extra ordinem* postulerebbe una previa ricostruzione storica dei fatti (tanto riguardo agli elementi costitutivi del reato contestato, quanto a quelli relativi alla stessa superiore ragione politica giustificatrice) se non completa almeno sufficientemente precisa, correndosi altrimenti il rischio di colpevolizzare di fatto l'inquisito sulla base di fatti solo ipotizzati contro la logica stessa dell'istituto.

Una simile ricostruzione (e qui arriviamo al punto contestato) certo non possono offrire gli scarni elementi probatori emersi in sede di indagine preliminare del Collegio istruttorio che il testo pone come parametro del giudizio parlamentare.

Al testo votato dalla Commissione si possono poi muovere altre obiezioni. Così, rispetto alla scelta di affidare la deliberazione alla Camera di appartenenza del Ministro o al Senato in caso di Ministro non parlamentare, continua ad apparirci più conseguente l'ipotesi di far decidere il Parlamento in seduta comune per le ragioni esposte nella relazione al nostro disegno di legge: «innanzitutto per marcare il principio che altra è la *ratio* dell'autorizzazione a procedere per i Ministri da quella prevista per i parlamentari e che le deliberazioni del Parlamento in merito non hanno relazione con l'eventuale mandato parlamentare del Ministro in questione; per evitare che si possano avere applicazione di criteri diversi o esiti diversi per casi simili (o nel caso possibile di imputazioni riguardanti più Ministri appartenenti a Camere diverse); e infine per evitare la discriminazione ai danni del Ministro non parlamentare che, a differenza degli altri, si

troverebbe ad essere giudicato da un collegio di cui non è membro».

E ancora, pare del tutto incongruo prevedere l'ipotesi di una sospensione dalla carica del Presidente del Consiglio, posto che un Presidente del Consiglio in carica ancorchè sospeso, dunque non destituito, non può essere sostituito *ad interim* come un altro Ministro, nè da un vicepresidente vicario, figura non istituzionalmente prevista, nè da un'altra autorità dello Stato, come nel caso del Presidente della Repubblica, per l'autonoma rilevanza che egli assume nell'economia del nostro sistema costituzionale.

Sono, queste ultime, pecche minori. È invece soprattutto in relazione a quella maggiore sulla quale ci siamo più ampiamente soffermati che auspichiamo una profonda modifica in Assemblea del testo approvato dalla Commissione. Senza di che, nonostante il voto referendario, e anzi ad onta e contro di esso, le procedure a carico dei Ministri continueranno a consentire e a fondare un *vulnus* assai grave ai danni dei principi di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

BOATO, *relatore di minoranza*