

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1442

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(ALFANO)

Disposizioni in materia di sospensione del processo penale
nei confronti delle alte cariche dello Stato

Presentato il 2 luglio 2008

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il presente disegno di legge introduce un meccanismo di sospensione processuale diretto a tutelare l'interesse al sereno svolgimento delle funzioni che fanno capo alle più alte cariche dello Stato.

Nella sentenza n. 24 del 2004, la Corte costituzionale ha affermato che si tratta di un interesse apprezzabile dell'ordinamento, « che può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale ». La Corte ha, inoltre, riconosciuto che il legislatore può assicurare tutela a tale interesse anche attraverso il meccanismo della sospensione del processo penale.

La *ratio legis* risiede, pertanto, 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 dif-

ferenziato, 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.

Il disegno di legge si compone di un solo articolo.

Il comma 1 prevede la sospensione *ex lege* dei processi penali nei confronti del Presidente della Repubblica, dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri, fino alla cessazione dalla carica o dalla funzione.

Appare ragionevole limitare il meccanismo della sospensione alle più alte cariche dello Stato che siano anche omogenee tra loro, con riguardo sia alla fonte d'investitura, che promana dalla volontà popolare e, dunque, dall'articolo 1 della Costituzione, sia al *munus* esercitato, che ha natura eminentemente politica.

Esclusivamente per tale motivo, si ritiene che non possa essere assimilata alle quattro cariche indicate nel comma 1 quella rivestita dal Presidente della Corte costituzionale, diversa per investitura e funzioni, nei cui confronti continua, peraltro, ad operare l'immunità di cui all'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 1948.

Il comma 1 contempla una doppia eccezione: « Salvi i casi previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione ». Essa sta a significare che, nei confronti del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri, la sospensione riguarda i reati extrafunzionali.

I cosiddetti « reati funzionali » rientrano, infatti, nella disciplina prevista dalle menzionate norme costituzionali, secondo cui il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione; mentre il Presidente del Consiglio dei ministri, per i predetti reati, può essere sottoposto alla giurisdizione ordinaria, dopo la decisione di rinvio a giudizio adottata dal tribunale dei ministri e, in ogni caso, previa autorizzazione della Camera di appartenenza.

Il comma 1 prevede, inoltre, che la sospensione del processo opera anche in relazione a fatti commessi anteriormente all'assunzione della carica o della funzione. Risulta, infatti, evidente che l'esigenza di tutela delle alte cariche dello Stato sussiste in relazione alla pendenza del processo, indipendentemente dal fatto che si proceda per fatti commessi in epoca anteriore all'assunzione della carica o della funzione.

Il comma 2 prevede che, in ogni momento, l'imputato può rinunciare alla sospensione, anche attraverso il difensore munito di procura speciale. Questa disposizione esclude l'automatismo della sospensione, tutelando il diritto di difesa dell'imputato, che può volontariamente decidere di affrontare il processo senza doversi dimettere dalla carica ricoperta. Si realizza, così, l'equo temperamento dei

valori sottesi agli articoli 24 e 51 della Costituzione.

Sotto il profilo della ragionevolezza, inoltre, va evidenziato che la disposizione contenuta nel comma 2 è conforme alla *ratio legis*, in quanto la rinuncia alla sospensione assume un valore obiettivo, dimostrando che, nel caso concreto, lo svolgimento del processo non interferisce con il « sereno svolgimento della carica », alla cui esclusiva tutela è preordinato il meccanismo di sospensione.

Il comma 3 consente al giudice, qualora ne ricorrano i presupposti, di acquisire, nel processo sospeso, le prove non rinviabili. Si tratta di una « valvola di sicurezza » che, escludendo la paralisi assoluta delle attività processuali, salvaguarda il diritto alla prova e impedisce che la sospensione operi in modo generale e indifferenziato sul processo in corso.

Il comma 4 prevede che, in caso di sospensione del processo, è sospeso anche il corso della prescrizione dei reati in esso contestati, secondo il meccanismo generale previsto dall'articolo 159 del codice penale. La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione.

Il comma 5, conformemente al comma 1, prevede che la sospensione opera per l'intera durata della carica o della funzione, trattandosi di un meccanismo a tutela del *munus* pubblico. Peraltro, la necessità di contemperare siffatta tutela con l'esercizio della giurisdizione porta ad escludere la reiterazione della sospensione, onde evitare che la stessa possa protrarsi indefinitamente.

La diversa durata delle quattro alte cariche indicate nel comma 1, in relazione ai termini previsti negli articoli 60 e 85 della Costituzione, e la possibilità di una nuova nomina del Presidente del Consiglio dei ministri hanno tuttavia imposto di prevedere, per quest'ultima carica, una limitata eccezione alla regola della non reiterabilità, nel caso del nuovo incarico assunto nella stessa legislatura.

Il comma 6 prevede la possibilità, per la parte civile, di trasferire l'azione in sede civile, in deroga all'articolo 75, comma 3,

del codice di procedura penale. Tale deroga non soltanto è compatibile con i principi generali — posto che la rinuncia agli atti del giudizio, derivante dal trasferimento dell'azione civile nel processo penale, non preclude la riproposizione della domanda — ma è una scelta costituzionalmente obbligata, secondo quanto indicato dalla Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 24 del 2004, al fine di evitare che la posizione della parte subisca gli effetti della sospensione del processo penale.

Per apprestare una piena tutela del diritto della parte civile viene, inoltre, previsto che, in caso di riproposizione della domanda in sede civile, la causa

debba essere trattata con priorità, attraverso la riduzione del termine per comparire.

Il comma 7 contiene una disposizione transitoria, che estende la sospensione anche ai processi penali già in corso, in ogni fase, stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge.

Infine, il comma 8 stabilisce che la legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Dalla legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato; si omette, pertanto, di predisporre la relazione tecnica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. Aspetti tecnico-normativi:

A) Necessità dell'intervento normativo.

Il disegno di legge introduce un meccanismo di sospensione processuale diretto a tutelare l'interesse al sereno svolgimento delle funzioni che fanno capo alle più alte cariche dello Stato (Presidente della Repubblica, Presidente del Senato della Repubblica, Presidente della Camera dei deputati e Presidente del Consiglio dei ministri).

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 sentenza n. 24 del 2004.

B) Analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

Il disegno di legge incide su materia già precedentemente regolata dalla legge n. 140 del 2003, le cui disposizioni in materia sono però state dichiarate illegittime con pronuncia della Corte costituzionale n. 24 del 2004; l'intervento non realizza, pertanto, alcuna sovrapposizione di norme.

C) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il disegno di legge non presenta alcun possibile profilo di incompatibilità con l'ordinamento comunitario o internazionale.

D) Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie e a statuto speciale.

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia, quella penale, riservata alla potestà legislativa dello Stato.

E) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.

Il disegno di legge, come già evidenziato, non coinvolge le funzioni delle regioni e degli enti locali.

F) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.

Il disegno di legge ha ad oggetto materie assistite da riserva di legge, non suscettibili di delegificazione.

2. Elementi di *drafting* e linguaggio normativo.

A) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non sono state introdotte nuove definizioni.

B) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nel disegno di legge sono corretti.

C) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

Il disegno di legge non introduce modificazioni o integrazioni alle disposizioni vigenti.

D) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti o espliciti.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

- A) *Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti.*

L'intervento normativo coinvolge gli uffici giudiziari competenti alla trattazione dei procedimenti relativi alle più alte cariche dello Stato (Presidente della Repubblica, Presidente del Senato della Repubblica, Presidente della Camera dei deputati e Presidente del Consiglio dei ministri).

- B) *Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo.*

Si rinvia a quanto già evidenziato nella relazione illustrativa e nell'analisi tecnico-normativa.

- C) *Obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo.*

Obiettivo dell'intervento normativo, già nel breve periodo, è di tutelare l'interesse al sereno svolgimento delle funzioni che fanno capo alle più alte cariche dello Stato.

- D) *Presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale.*

Non sono previsti per gli uffici interessati ulteriori impegni superiori a quelli già realizzabili con i mezzi e con gli organici normalmente a loro disposizione.

- E) *Aree di criticità.*

Non sussistono aree di criticità.

- F) *Opzioni alternative alla regolazione e opzioni regolatorie, valutazione delle opzioni regolatorie possibili.*

Si rinvia al contenuto della relazione illustrativa.

- G) *Strumento tecnico-normativo eventualmente più appropriato.*

Il disegno di legge è l'unico strumento tecnico normativo possibile tenuto conto della materia oggetto dell'intervento.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

1. Salvi i casi previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali nei confronti dei soggetti che rivestono la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente del Senato della Repubblica, di Presidente della Camera dei deputati e di Presidente del Consiglio dei ministri sono sospesi dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica o della funzione. La sospensione si applica anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione.

2. L'imputato o il suo difensore munito di procura speciale può rinunciare in ogni momento alla sospensione.

3. La sospensione non impedisce al giudice, ove ne ricorrano i presupposti, di provvedere, ai sensi degli articoli 392 e 467 del codice di procedura penale, per l'assunzione delle prove non rinviabili.

4. Si applicano le disposizioni dell'articolo 159 del codice penale.

5. La sospensione opera per l'intera durata della carica o della funzione e non è reiterabile, salvo il caso di nuova nomina nel corso della stessa legislatura.

6. Nel caso di sospensione, non si applica la disposizione dell'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale. Quando la parte civile trasferisce l'azione in sede civile, i termini per comparire, di cui all'articolo 163-*bis* del codice di procedura civile, sono ridotti alla metà, e il giudice fissa l'ordine di trattazione delle cause dando precedenza al processo relativo all'azione trasferita.

7. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della presente legge.

8. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 0,35



16PDL0005720