

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GALANTE GARRONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GENNAIO 1979

Adeguamento alla Costituzione dell'articolo 17, primo comma, della legge 25 gennaio 1962, n. 20, recante norme sui procedimenti e giudizi di accusa

ONOREVOLI SENATORI. — 1. Il disegno di legge si propone di conseguire un fine limitato ma, al tempo stesso, di indubbio rilievo. Un fine limitato, poichè è generalmente riconosciuta, alla luce dell'esperienza, la necessità di apportare radicali modifiche alla disciplina relativa alla così detta giustizia penale costituzionale: ed a questa esigenza, indubbiamente, il disegno di legge non risponde se non in minima parte. Ma, al tempo stesso, un fine di indubbio rilievo e cioè quello di adeguare a un chiarissimo precetto della Costituzione una norma di legge che quel precetto ha sistematicamente ignorato. E non è chi non veda, a trent'anni e più dall'entrata in vigore della Costituzione, come sia giunto il momento di porre riparo ad un contrasto che veramente appare assurdo e non più tollerabile.

2. Il contrasto, di cui si è detto, si rivela evidente sol che si leggano gli articoli 64, 90 e 96 della Costituzione e li si confronti

con il primo comma dell'articolo 17 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, sui procedimenti e giudizi di accusa: articolo non modificato dalla recente legge 10 maggio 1978, n. 170, recante nuove norme sui procedimenti di accusa, che ha abrogato e sostituito soltanto i primi sedici articoli della legge del 1962, lasciando intatti i rimanenti.

3. Dispone infatti il terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione che « le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale ». Ora, le ipotesi nelle quali è eccezionalmente prescritta per dettato della Costituzione (in deroga alla regola generale) una maggioranza speciale sono quelle regolate dal primo comma dello stesso articolo 64, dal secondo comma dell'articolo 73, dal terzo comma dell'articolo 83, dal pri-

mo comma dell'articolo 138, e dal secondo comma dell'articolo 90; quest'ultimo, per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, prescrive il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Parlamento in seduta comune. Nulla di simile si dice, per contro, a proposito della messa in stato di accusa del Presidente del Consiglio e dei ministri, limitandosi l'articolo 96 della Costituzione a stabilire che i Ministri sono posti in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Ovvia la conseguenza (senza che occorra far ricorso ai lavori preparatori della carta costituzionale, peraltro chiarissimi nell'indicazione di un'esplicita volontà dei costituenti di non estendere, a protezione dei ministri, l'eccezionale garanzia voluta per il solo Presidente della Repubblica): nel senso che per la messa in stato di accusa dei ministri non è richiesta alcuna maggioranza speciale ma vale, e non può non valere, la regola generale stabilita dall'articolo 64 della Costituzione. Altrettanto ovvie, da un lato, la violazione della regola stessa consumata dal legislatore ordinario nel primo comma dell'articolo 17 della legge del 1962 (là dove, senza distinguere fra Presidente della Repubblica e ministri, ha richiesto, per la messa in stato di accusa dell'uno e degli altri indistintamente, il voto della maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento) e, dall'altro, la necessità di provvedere finalmente all'adeguamento della legge ordinaria al chiaro precetto costituzionale.

4. In virtù di quali considerazioni sia stata introdotta (e tenacemente conservata) nell'ordinamento giuridico la norma, chiaramente incostituzionale, dell'articolo 17, non è facile dire, essendo al riguardo pressochè muti i lavori preparatori della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (approvata in tempi eccezionalmente rapidi e quasi senza discussione, fra il dicembre del 1961 e il gennaio del 1962). Nè lumi notevolmente maggiori possono ricavarsi dall'esame dei lavori preparatori della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul

funzionamento della Corte costituzionale, che nell'articolo 43 (abrogato, con tutti gli articoli del quarto capo della legge stessa, dall'articolo 35 della legge n. 20 del 1962) richiede, con formulazione identica a quella che sarà poi adottata dal legislatore del 1962, il voto della maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento anche per la messa in stato di accusa dei ministri. Vero è che la gestazione della legge del 1953 fu, a differenza di quella della legge del 1962, assai lunga e tormentata, l'originario disegno di legge portando la data del 1948 ed essendo stati assai numerosi i « movimenti » del testo fra Camera e Senato. Ma, per quanto concerne la norma in esame (approvata nella seduta della Camera del 13 febbraio 1951), davvero non è dato riscontrare nei lavori parlamentari alcun segno di travaglio e di tormento, postochè la norma, proposta dal relatore deputato Tesauro a nome della Commissione, fu immediatamente approvata senza discussione alcuna, e successivamente confermata dal Senato.

Certo è, ad ogni modo, che la violazione della Costituzione consumata dal legislatore ordinario del 1953, successivamente ribadita dal legislatore del 1962 e, prima ancora, dall'articolo 27 del Regolamento parlamentare del 1961 per i procedimenti di accusa, non potrà sotto alcun profilo essere giustificata: e ad essa dovrà porsi immediato riparo, non soltanto per evitare il ripetersi di incresciosi episodi del passato che sono vivi nella memoria di tutti e che sono stati interpretati come il segno di una volontà di esasperata protezione dei ministri, ma anche, e soprattutto, per il rispetto che si deve alle norme costituzionali e per l'indubbia prevalenza che, nel contrasto fra leggi ordinarie e leggi costituzionali, a queste ultime deve essere riconosciuta. Con il che non si intende dire, ovviamente, che le norme costituzionali non possano essere abrogate o modificate mediante lo speciale procedimento di revisione stabilito dalla stessa Costituzione: ma semplicemente che se, e fino a quando, esse non siano sostituite, la prevalenza delle norme costituzionali non potrà in alcun modo essere posta in discussione.

5. Il disegno di legge che segue avrà, fermamente si confida, la pressochè unanime adesione delle forze politiche. Questa fiducia si fonda non soltanto sulle modeste osservazioni che fin qui sono state fatte (e che veramente, alla luce del chiarissimo disposto della carta costituzionale, non sembrano suscettibili di contestazione), ma anche sull'atteggiamento che le stesse forze politiche hanno assunto in passato (con la presentazione di disegni di legge — che qui non occorre specificamente elencare — allo stesso scopo diretti, anche se poi non coltivati o decaduti per anticipata fine della legislatura), e, di recente, in occasione dei lavori preparatori della legge 10 maggio 1978, n. 170. Ed infatti, quando — nel corso della discussione fu presa in esame la proposta di integrare la nuova disciplina estendendo anche al primo comma dell'articolo 17 della legge del 1962 l'abrogazione prevista (e poi adottata) per i primi sedici articoli della legge stessa, e di provvedere alla sua modificazione con altra norma rispettosa del precetto costituzionale, la proposta stessa, ancorchè non accolta, fu, in realtà, semplicemente accantonata, prevalentemente sotto il profilo della sua estraneità al contenuto e all'oggetto del *referendum* abrogativo (proposto dai radicali con riferimento ai compiti e alla stessa sopravvivenza della Commissione inquirente): tant'è che i relativi emendamenti, nelle due assemblee legislative proposti dal senatore Balbo e dai deputati Bozzi e Felisetti, furono espressamente (Balbo e Felisetti) o tacitamente (Bozzi) ritirati con l'esplicita riserva (consigliata e per così dire incoraggiata, alla Camera, dal relatore Pennacchini) di riproposizione in separati e successivi disegni di legge. Vero è che l'analogo emendamento radicale, in precedenza presentato (pro-

posta di legge n. 1211) quale « interpretazione autentica » dell'articolo 17, non ritirato dai proponenti e perciò messo in votazione, fu formalmente disatteso nella seduta della Camera del 4 maggio 1978; ma è altrettanto certo che, sostanzialmente, il voto negativo della Camera fu determinato da un lato, dalla già menzionata estraneità dell'emendamento al contenuto e all'oggetto del *referendum* e del disegno di legge « antireferendario » del Governo, e, d'altro lato, dalla necessità di favorire, con l'immediata conferma del testo trasmesso dal Senato, l'approvazione della legge in tempo utile per evitare la prova referendaria, e non già per considerazioni di merito e di sostanza.

6. Altro non pare necessario aggiungere: se non, riprendendo il discorso iniziale, nuovamente sottolineare che il limitato, e tuttavia non irrilevante oggetto del disegno di legge, certamente non pretende di esaurire la materia della giustizia penale costituzionale, ma è semplicemente rivolto a dirimere un inammissibile contrasto fra la legge ordinaria e il precetto costituzionale. Fine limitato, certamente, ma non secondario per quanti credono che alle norme della Costituzione il legislatore debba adeguare la propria attività. E fine che dovrà essere raggiunto con la maggiore urgenza, anche per favorire e rendere più agevole, con la pronta modifica del primo comma dell'articolo 17 della legge del 1962, quella, altrettanto necessaria e improrogabile, dell'ultimo comma dell'articolo 27 del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, analogamente lesivo, nella pretesa di subordinare la messa in stato di accusa dei ministri al voto della maggioranza dei membri del Parlamento, del chiaro precetto costituzionale.

DISEGNO DI LEGGE
—*Articolo unico.*

Il primo comma dell'articolo 17 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, è così modificato:

« La deliberazione di messa in stato di accusa, prevista dall'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, è adottata dal Parlamento a scrutinio segreto e, nelle ipotesi previste dall'articolo 90 della Costituzione, a maggioranza assoluta dei suoi membri. Nelle ipotesi previste dall'articolo 96 della Costituzione la deliberazione sarà valida se adottata, sempre a scrutinio segreto, a norma del terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione ».