

RESOCONTO STENOGRAFICO
Presidenza del Presidente Felicioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1, dal titolo "Abrogazione della legge 23 luglio 2008, n. 124, recante norme in materia di esercizio dell'azione penale nei confronti delle più alte cariche dello Stato, nonché modifica delle sanzioni previste per il reato di abuso d'ufficio".

La relatrice, senatrice Romano, ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Ne ha facoltà.

ROMANO, relatrice. La legge 20 giugno 2003, n. 140, nota come "lodo Meccanico" o più esattamente come "legge Schifani" dal nome del senatore che ha proposto le modifiche al provvedimento inizialmente presentato, è stata - come sappiamo - abrogata a seguito della pronuncia di incostituzionalità della Corte Costituzionale del 13 gennaio 2004. Successivamente, con il cosiddetto "lodo Alfano" (legge 23 luglio 2008, n. 124) si è voluta reintrodurre nel nostro ordinamento la sospensione di ogni tipo di azione penale a carico di alcune cariche pubbliche e precisamente il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei Deputati. Tale provvedimento, ispirato al cosiddetto "lodo Maccanico - Schifani", ma con l'aggiunta di alcune modifiche che dovrebbero metterlo al riparo da eventuali censure costituzionali, ha tuttavia provocato numerose proteste ed una raccolta di firme per un referendum abrogativo promossa dall'onorevole Antonio Di Pietro. Si aggiunga che, su richiesta del pubblico ministero nel processo contro il legale inglese David Mills, Fabio De Pasquale, verrà esaminata dalla Consulta l'eventuale incostituzionalità del "lodo Alfano". In tale contesto di fatto si inserisce la proposta di legge della cui approvazione oggi si discute.

Ritengo che si debba accogliere con favore questa proposta poiché innanzitutto avrà come conseguenza di placare l'agitazione suscitata dall'entrata in vigore del "lodo Alfano", sottraendo lo stesso dal pendente giudizio di costituzionalità e ristabilendo la effettività del principio che la legge è uguale per tutti e tutti devono essere assoggettati alla legge. Dall'approvazione della presente proposta si avranno inoltre ricadute positive di tipo psicologico tra la cittadinanza, che non vedrà più gli uomini politici come una casta sottratta al normale corso della giustizia e il Paese ne trarrà beneficio anche in termini di prestigio internazionale e di credibilità in politica estera.

Il disegno di legge è meritevole della nostra approvazione poiché, tra l'altro, nel sottoporre le quattro più alte cariche dello Stato ai rigori della giustizia penale, assicura tuttavia continuità nella conduzione degli affari di Stato e, nel contempo, si rivolge alla magistratura per colpirne le devianze, proponendo una soluzione alla radice per il fenomeno delle azioni penali strumentalizzate da ragioni politiche e non, come il "lodo Alfano", intervenendo a valle del fenomeno con la garanzia dell'immunità al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale. E' iscritto a parlare il senatore Meschini. Ne ha facoltà.

MESCHINI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nutro profonde perplessità sull'opportunità di un disegno di legge che, nonostante la previsione di un sistema di "sostituzioni", di fatto, stante la qualità e la natura delle alte cariche istituzionali coinvolte, potrebbe arrecare gravi danni allo Stato in conseguenza del verificarsi di pericolosi vuoti di potere o, quanto meno, di una possibile discontinuità nella linea di conduzione politica.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Ceccaroni. Ne ha facoltà.

CECCARONI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, non credo che si possano verificare vuoti di potere, né discontinuità nella linea di conduzione politica. In verità, la proposta di legge della cui approvazione si tratta prevede un sistema di sostituzioni che sembra efficace ma, tuttavia, non attuabile con legge ordinaria. Infatti, si modifica un meccanismo di elezione e di nomina che sono costituzionalmente disciplinati, onde la necessità del ricorso al procedimento aggravato di cui all'articolo 138 della Costituzione.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Ferroni. Ne ha facoltà.

FERRONI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, non è necessaria a mio avviso alcuna modifica della Costituzione in quanto attualmente già esistono dei sottoposti, vice o facenti funzioni delle quattro cariche dello Stato di cui oggi si discute e, quindi, non viene introdotta alcuna profonda innovazione nell'ordinamento costituzionale vigente. E' necessario ed opportuno, a mio avviso, ampliare competenze e funzioni del vice Presidente del Consiglio dei Ministri così come del Presidente del Senato nelle funzioni di vicario del Presidente della Repubblica, del vice Presidente della Camera dei Deputati e del vice Presidente del Senato della Repubblica, allo scopo di rendere concretamente operativo ed attuabile il presente disegno che, ritengo, meriti la nostra approvazione.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Anderlini. Ne ha facoltà.

ANDERLINI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, seppur d'accordo in linea di massima con i contenuti del disegno di legge in discussione, non ritengo condivisibile l'inasprimento delle sanzioni per i magistrati nell'ipotesi che risultino rei di esercizio illegittimo dell'azione penale, in quanto tale iniziativa da un lato limiterebbe l'autonomia dei magistrati rischiando di inibirne la funzione e, dall'altro, com'è storicamente riscontrabile, perché un delitto non cessa di essere commesso in proporzione dell'entità della pena prevista.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare la senatrice Miraggio. Ne ha facoltà.

MIRAGGIO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ritengo criticabile l'inasprimento delle sanzioni a carico dei magistrati in funzione di deterrenza dell'azione penale. Sembrerebbe infatti più opportuno intervenire a monte, nella fase di preparazione dei magistrati, per i quali va allestito un sistema di selezione e qualificazione professionale atto a prevenire eventuali deviazioni nell'esercizio delle loro funzioni.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Dominici. Ne ha facoltà.

DOMINICI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nutro una perplessità: qual è l'organo che giudicherebbe i magistrati che per ipotesi dovessero risultare rei di aver esercitato la azione penale nei confronti delle più alte cariche dello Stato solo per ragioni ideologiche? Si propone l'inasprimento delle pene, ma non si indica chi debba comminare dette pene.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Lodovichetti. Ne ha facoltà.

LODOVICHETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo certamente utile un intervento teso a rendere la preparazione e qualificazione professionale dei magistrati più rigorosa con riguardo al tema centrale del rispetto della legalità. Tuttavia, detto intervento può avere valenza solo in prospettiva mentre, nell'immediato, non posso che essere d'accordo con l'inasprimento delle sanzioni proposto dal presente disegno di legge che ritengo possa disincentivare il magistrato dall'agire penalmente contro le alte cariche istituzionali garantite dal "lodo Alfano" in assenza dei necessari presupposti. Aggiungo che la competenza a giudicare il magistrato, in ipotesi reo di

esercizio abusivo delle funzioni nei confronti di un'alta carica istituzionale, dovrebbe a mio avviso spettare al Consiglio superiore della magistratura.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Appolloni. Ne ha facoltà.

APPOLLONI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ritengo necessario che ci si ponga un quesito e cioè: come si dovrebbe sentire il comune cittadino nell'apprendere che uno dei funzionari di maggior potere del nostro Stato sia inquisito penalmente e, ancor peggio, non venga sottoposto al normale corso della giustizia in ragione dell'alta carica ricoperta? Ed ancora, in tale situazione, quale figura farebbe il nostro Paese in termini di prestigio internazionale e di sostenibilità della nostra politica estera? Credo che il buon senso innanzi tutto dovrebbe condurci senza indugio all'approvazione del disegno oggi in esame, il che migliorerebbe da un lato il sentimento di legame e di rispetto tra elettori ed eletti e contribuirebbe dall'altro alla credibilità del nostro Paese nei rapporti internazionali.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Martinelli. Ne ha facoltà.

MARTINELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo utile ai fini di una più attenta valutazione del disegno di legge oggi in discussione fare riferimento a quanto previsto in relazione allo stesso argomento nell'ordinamento giuridico ad esempio del Portogallo ove le immunità riguardano solamente il Capo dello Stato, perseguibile solo dopo la scadenza del mandato, nonché i Ministri, perseguibili tuttavia solo per gravi reati e sempre che siano stati colti in flagranza di delitto. Ancor più significativo appare quanto previsto in Irlanda, dove non esiste alcuna immunità penale per reati commessi da uomini politici al di fuori dello svolgimento delle loro funzioni. Ritengo quindi opportuno, in linea con quanto riferito, approvare il presente disegno di legge al fine di ridimensionare l'ingiustificato sistema di immunità oggi vigente nel nostro Paese.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Cavadenti. Ne ha facoltà.

CAVADENTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, al fine di arricchire la discussione e per ulteriormente sostenere la bontà del progetto in esame, vorrei riferire quanto viene in proposito previsto dagli ordinamenti della Gran Bretagna e degli Stati Uniti d'America.

In Gran Bretagna, ove notoriamente vige una monarchia costituzionale, l'immunità è garantita solo al Re e alla Regina nonché ai parlamentari ma soltanto per il periodo nel quale esercitano le loro funzioni.

Negli Stati Uniti è applicato l'inverso e generale principio in base al quale nessuno è al di sopra della legge e sia il Presidente degli Stati Uniti, sia i senatori e i deputati del Congresso possono essere inquisiti e rispondono in ogni momento di eventuali reati.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Napolillo. Ne ha facoltà.

NAPOLILLO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, vorrei sottoporre alla vostra attenzione la situazione di due altri Paesi, membri dell'Unione Europea e, quindi, punto di riferimento imprescindibile. In Germania, ad esempio, il Presidente della Repubblica e tutti i membri del Parlamento godono dell'immunità contro eventuali procedimenti legali. L'immunità può essere revocata solo dal Parlamento. Tutte le altre cariche, compreso il Presidente della Corte Costituzionale, non godono di alcuna immunità. In Francia la protezione di cui gode il Presidente della Repubblica dall'accusa di aver commesso reati è stata rinforzata l'anno scorso. Il Parlamento in seduta comune può votare a maggioranza dei 3/5 l'*impeachment* del Presidente nel caso di gravi mancanze incompatibili con la sua funzione o per alto tradimento. Per il resto, l'immunità è quasi

totale e garantita da una legge costituzionale. L'immunità dura fino ad un mese dopo la scadenza del mandato e tuttavia riguarda il solo Presidente.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Zulbehari. Ne ha facoltà.

ZULBEHARI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, esprimo la mia perplessità riguardo all'approvazione del disegno di legge all'ordine del giorno poiché, se fosse approvato, potrebbe provocare vuoti istituzionali e sbandamenti nella conduzione degli affari di Stato, in quanto non ritengo credibile che la sostituzione con altro soggetto di una della più alte cariche istituzionali possa garantire il regolare svolgimento delle sottostanti funzioni.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Filetti. Ne ha facoltà.

FILETTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, non credo che l'approvazione della presente proposta di legge possa provocare sbandamenti nella conduzione degli affari di Stato, poiché i facenti funzione saranno ideologicamente omogenei alle persone che andranno a sostituire e ciò garantirà la continuità politica e la stabilità delle istituzioni, tanto più che per le indagini il disegno di legge in questione stabilisce una "corsia preferenziale" con tempi brevi.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Mengoni. Ne ha facoltà.

MENGGONI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, sono favorevole all'approvazione del disegno di legge oggi in discussione, poiché non ho mai ritenuto condivisibile la sostanziale immunità nei confronti delle cinque più alte cariche dello Stato presente nel nostro ordinamento a seguito dell'approvazione della legge n. 124 del 2008. Tale "privilegio" inasprisce di fatto i rapporti tra i cittadini e gli organi politici che li rappresentano, in quanto essere rappresentati da un soggetto sospettato di reato ingenera sfiducia negli elettori ed è inoltre elemento di imbarazzo nei rapporti internazionali.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Moretti. Ne ha facoltà.

MORETTI. Signor Presidente, Signor Ministro, onorevoli colleghi, intendo dichiarare il mio sostegno al disegno di legge in discussione in quanto ho sempre ritenuto il "lodo Alfano" in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione. Ritengo infatti assolutamente ingiusto che le cariche più alte dello Stato (Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, Presidente della Camera, Presidente del Senato), rappresentando ed amministrando il Paese, possano godere di immunità nei confronti dell'azione penale; al contrario e per primi dovrebbero essere anche loro necessariamente sottoposti ai rigori della legge in caso di trasgressione.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Santini. Ne ha facoltà.

SANTINI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il presente disegno di legge ha un punto di forza che intendo sottolineare. Finalmente infatti si affronta il problema della possibilità di esercizio dell'azione penale da parte di una magistratura in ipotesi deviata, con un intervento che va alla radice del problema e cioè agisce sulla magistratura inasprendo le sanzioni previste per il magistrato che nell'esercizio delle sue funzioni dovesse far prevalere considerazioni personali e ragioni ideologiche. Fino ad ora, con la legge di cui l'articolo 1 propone l'abrogazione, si era invece inopportuno agito a valle del problema, sottraendo inopportuno al normale corso della giustizia gli alti funzionari posti ai vertici dello Stato; tale inversione di tendenza mi sembra il modo giusto di intervenire e ritengo pertanto senz'altro condivisibile il testo della cui approvazione si tratta.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Montesi. Ne ha facoltà.

MONTESI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge proposto interviene in modo opportuno nel nostro quadro normativo; personalmente ritengo anzi si dovrebbe in prospettiva pensare anche al ridimensionamento delle tutele di cui all'articolo 68 della Costituzione, sempre più anacronistiche e sentite dal popolo non già come garanzia di corretto funzionamento del sistema democratico ma ingiustificato privilegio.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare la relatrice per la replica.

ROMANO, relatrice. Ho ascoltato con attenzione ed interesse gli interventi e tuttavia non ritengo fondate le critiche che sono state mosse alla proposta di legge in discussione che resta meritevole, a mio avviso, della nostra approvazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CAMOVIK, rappresentante del Governo. Signor Presidente, onorevoli senatori, il parere del Governo sulla presente proposta di legge non può che essere negativo perché i firmatari del testo partono dall'errato presupposto che il "lodo Alfano" possa essere censurato dalla Corte Costituzionale; a questo proposito si ricordi che in più occasioni si è già sostenuta la piena legittimità costituzionale della legge che oggi si vorrebbe abrogare per ragioni che non sembra opportuno in questa sede ribadire.

Per entrare nella parte propositiva del progetto, tuttavia, va rilevato che quotidianamente, purtroppo, si assiste all'esercizio infedele delle funzioni magistratuali utilizzate come vero grimaldello per scardinare le istituzioni e finalizzate alla delegittimazione degli uomini che svolgono funzioni di Governo per consenso popolare. Se, quindi, da un lato il Governo che rappresento potrebbe acconsentire ad un inasprimento delle pene previste per il magistrato che eserciti l'azione penale in modo illegittimo, dall'altro ci si oppone fermamente ad un provvedimento che lascia di fatto alla mercé di magistrati ideologicizzati la stabilità delle più alte cariche dello Stato, con gravi ed evidenti rischi di delegittimazione, crisi nella conduzione degli affari di Stato, sovvertimento del consenso popolare espresso in libere elezioni. E' appena il caso di aggiungere che, in considerazione della natura delle alte funzioni svolte, non è sensatamente sostenibile che la persona eletta o nominata possa essere validamente sostituita all'arrivo di un qualsiasi avviso di garanzia! Per tali ragioni sostengo che la proposta di legge oggi in discussione debba essere respinta ed in tal senso vi sollecito.

PRESIDENTE. Procediamo alla votazione degli articoli.

Metto ai voti l'articolo 1.

Il Senato approva.

Passiamo all'articolo 2, su cui è stato presentato l'emendamento 2.1. Invito il presentatore ad illustrarlo.

PROIETTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, pur essendo sostanzialmente d'accordo con i contenuti del presente disegno di legge, condividendone la filosofia e le finalità, ritengo tuttavia superfluo quanto previsto nell'articolo 2 in merito all'elezione o nomina di sostituti e facenti funzioni delle quattro più alte cariche dello Stato; è evidente infatti l'esistenza già oggi di meccanismi di sostituzione e di affiancamento che rendono possibile lo svolgimento dell'alto incarico nel caso di impedimento del titolare dovuto ad esempio a malattia o viaggio all'estero.

Sarebbe pertanto sufficiente, a mio avviso, ampliare le competenze di chi già oggi funge da vice o sostituto fino a ricomprendere la fattispecie dell'indagine penale in corso nei confronti del titolare dell'ufficio. Il presente emendamento, pertanto, consiste nella modifica del disegno nel senso della sua approvazione limitatamente agli articoli 1 e 3 e della contestuale cancellazione dell'articolo 2; resta necessario un ulteriore intervento normativo al fine di ampliare le competenze di coloro i quali già oggi fungono da sostituti facenti funzione in circostanze diverse.

PRESIDENTE. Chiedo il parere della relatrice sull'emendamento.

ROMANO, relatrice. Onorevoli colleghi, effettivamente l'emendamento testè proposto sembra valido; non incide sul contenuto innovativo della proposta e tuttavia ne semplifica grandemente le modalità di applicazione garantendo in tal modo un più sicuro raggiungimento degli scopi sostanziali. Sono favorevole alla suggerita modifica.

PRESIDENTE. Grazie. Chiedo il parere del Governo sullo stesso emendamento.

CAMOVİK, rappresentante del Governo. Il Governo che oggi rappresento è contrario *tout court* all'approvazione della presente proposta legislativa, che non acquisirà il nostro favore a seguito dell'approvazione dell'emendamento proposto. Tuttavia sembra più pratico ed anche economico che le sostituzioni avvengano utilizzando chi è già all'uopo preposto in base alla vigente normativa, evitando la creazione di nuovi fantomatici e poco credibili *alter ego*.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 2.1, soppressivo dell'intero articolo 2.
Il Senato approva.

Metto ai voti l'articolo 3.
Il Senato approva.

Passiamo alla votazione finale.

TOPPO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TOPPO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la proposta di legge che ha suscitato oggi tanti interventi merita la nostra approvazione per una serie di ragioni che proverò a sinteticamente richiamare. Intanto viene affrontato alla radice il problema dell'esercizio dell'azione penale nei confronti delle alte cariche dello Stato per ragioni ideologiche, rivolgendo l'attenzione, come è giusto, verso la magistratura e non già sollevando gli uomini preposti a dette cariche al di sopra del normale corso della giustizia. Inoltre, vengono risolte le difficoltà derivanti dalla sottoposizione di una figura istituzionale ad indagine penale provvedendo alla sua sostituzione nello svolgimento delle funzioni in modo efficace onde evitare crisi e vuoti di potere; viene migliorato il clima generale, smorzando le accese rimostranze suscitate dall'entrata in vigore del cosiddetto "lodo Alfano", del quale è opportunamente prevista l'abrogazione; si rende più omogeneo il nostro ordinamento a quello di altri Paesi dell'Unione Europea e, infine, in sintonia con quello che ritengo essere il comune sentire del cittadino elettore. Dichiaro quindi la mia personale approvazione e sollecito l'approvazione dell'Assemblea.

MUSCO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MUSCO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nell'esprimere il mio dissenso nei confronti della proposta di legge in questione, condivido appieno le perplessità e le preoccupazioni manifestate dal Governo tramite il Ministro oggi intervenuto. Il "lodo Alfano" ha opportunamente provveduto a mettere al riparo le quattro più alte cariche istituzionali dagli attacchi ripetuti e malevoli portati da taluni magistrati che disonorano la categoria di appartenenza; abrogare detta legge significa pertanto tornare ad esporre il fianco al rischio degli irrimediabili danni derivanti al Paese dalle azioni irresponsabili ed illegittime di una frangia di magistrati politicizzati. Nel dichiarare la mia contrarietà all'approvazione della presente proposta di legge, invito dunque l'Assemblea a votare contro un progetto che giudico farraginoso, irrealizzabile e comunque contrario ai superiori interessi dello Stato.

PRESIDENTE. Passiamo ora alla votazione finale del disegno di legge n. 1, dal titolo "Abrogazione della legge 23 luglio 2008, n. 124, recante norme in materia di esercizio dell'azione penale nei confronti delle più alte cariche dello Stato, nonché modifica delle sanzioni previste per il reato di abuso d'ufficio", nel testo emendato.

Il Senato approva.

Colleghi, vi ringrazio. La seduta è tolta.