

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

SENATO - 1^a COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI)
17 GIUGNO 2010

Audizione di Tommaso Giupponi

Il disegno di legge all'attenzione della Commissione interviene sulla delicata (e ormai annosa) questione della tutela costituzionale delle alte cariche dello Stato.

Come noto, il regime delle immunità costituzionali, in quanto finalizzato a tutelare il libero esercizio delle funzioni dei titolari di cariche istituzionali, rappresenta una costante negli ordinamenti liberal-democratici contemporanei.

Le sfere di immunità, al contempo, rappresentano però un potenziale sacrificio di altri interessi costituzionalmente rilevanti, quali l'esercizio imparziale della funzione giurisdizionale e la connessa tutela dei diritti (artt. 24, 101, 104 e 111 Cost.).

Proprio per questo, connesse obbligatoriamente alla tutela dell'esercizio delle funzioni di determinati organi costituzionali, e in coerenza con l'assetto costituzionale dei poteri che caratterizza una determinata forma di governo), comune è la previsione delle immunità all'interno del testo costituzionale, che quell'assetto fonda e disciplina.

Anche in base a tali considerazioni, come noto, la Corte costituzionale ha per ben due volte dichiarato l'illegittimità di precedenti interventi del legislatore al di fuori delle procedure previste dall'art. 138 Cost. (sentt. nn. 24/2004 e 262/2009). In particolare, la sent. n. 262/2009 ha sostanzialmente ricondotto al nocciolo duro della materia costituzionale il regime delle immunità politiche.

Lo stretto nesso che deve essere presente tra sfere di immunità ed esercizio di specifiche attribuzioni costituzionali è in questione è confermata dalla necessità (più volte ribadita dalla Corte) dell'individuazione di forme di tutela calibrate e proporzionate alle diverse funzioni che vengono di volta in volta in questione, in coerenza con l'equilibrio tra poteri dello Stato disegnato dalla Carta costituzionale. La stessa Carta costituzionale del 1948, in questo senso, rappresenta una conferma di tale lettura, attraverso la previsione di differenti garanzie in relazione a parlamentari, membri del governo e Presidente della Repubblica (artt. 68, 90 e 96 Cost.).

Quanto ai rapporti tra sfere di immunità e principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.), pur nella consapevolezza delle obiezioni sollevate in merito alla possibilità di incidere (anche con fonte costituzionale), su quello che la Corte ha individuato come un principio supremo dell'ordinamento, ritengo però che, declinato in termini di ragionevolezza dell'intervento legislativo, tale principio possa essere non contraddetto nel suo nucleo essenziale da forme di tutela che, proprio alla luce delle peculiarità delle funzioni tutelate, differenziano costituzionalmente lo *status* dei titolari di determinate cariche istituzionali.

La stessa giurisprudenza costituzionale in materia di sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato, d'altronde, sul punto non è stata così detreminata, richiamando l'art. 3 Cost. soprattutto in relazione alla (illegittima) parificazione tra loro quanto a forme di tutela di cariche

istituzionali così diverse, oltre che alla problematica distinzione, all'interno di organi collegiali, del presidente rispetto ai singoli componenti (sentt. nn. 24/2004 e 262/2009).

Proprio per questo, con la sent. 262/2009, consapevole della tensione che le immunità pongono rispetto al principio di eguaglianza, la Corte ha espressamente indicato nel procedimento aggravato *ex art. 138 Cost.* la strada maestra da seguire in materia di immunità, il cui regime risulta "chiuso" a livello costituzionale, ma non certamente immodificabile o non diversamente articolabile (come accaduto nel 1993 quando, contemporaneamente all'eliminazione dell'autorizzazione a procedere, sono state introdotte nuove forme di autorizzazione *ad acta*), in coerenza con le specifiche attribuzioni che caratterizzano i diversi organi costituzionali della Repubblica (altrimenti si correrebbe il rischio di dover considerare incostituzionale, sotto questo profilo... la stessa Costituzione del 1948 che prevede diverse forme di immunità, non consentendo al legislatore costituzionale ciò che, entro i noti limiti, appare consentito allo stesso legislatore ordinario: trattare in modo eguale situazioni ragionevolmente eguali e trattare in modo diverso situazioni ragionevolmente diverse).

In via generale, l'attuale disegno di legge AS 2180, rispetto ai precedenti interventi legislativi ordinari, sembra caratterizzato da una maggiore aderenza ai principi costituzionali indicati e alle indicazioni della Corte costituzionale. Esso, infatti, non solo interviene sulla base della procedura prevista dall'art. 138 Cost. (preferibile, per i motivi già evidenziati, apparirebbe però l'integrazione diretta degli artt. 90 e 96 Cost., attraverso la previsione di una legge di revisione costituzionale), ma elimina gli automatismi generalizzati che caratterizzavano la legge n. 140/2003, e in particolare il suo art. 1, e la legge n. 124/2008, annullate sul punto dalla Corte costituzionale.

Il meccanismo previsto, infatti, consente un'analisi volta per volta da parte delle Camere in relazione all'effettivo sacrificio delle funzioni costituzionali in questione derivanti dal singolo procedimento penale, non introducendo però rigidi schermi procedurali indifferenziati ed automatici (art. 1, commi 1 e 2).

Ulteriore novità è la restrizione del numero dei soggetti destinatari della tutela (con l'esclusione dei Presidenti delle due Camere, oltre che del Presidente della Corte costituzionale). Su tale aspetto, ancora una volta, aveva avuto modo di concentrarsi la Corte costituzionale in entrambe le occasioni già citate.

In sostanza, la disciplina proposta, lungi dall'impedire lo svolgimento delle indagini in via generale, prevede la possibilità di una sospensione del singolo processo, all'esito dell'esercizio dell'azione penale, prevedendo contemporaneamente la sospensione della prescrizione e cercando di salvaguardare le esigenze connesse alle attività processuali urgenti oltre che la posizione della parte civile (art. 1, commi 3, 4 e 5).

Tuttavia, alcuni dubbi permangono. In particolare, appare particolarmente problematica la previsione, per il Capo dello Stato, di un analogo schema procedurale di tutela, con protagonista il Parlamento in seduta comune. Il ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica all'interno della nostra forma di governo, rischia infatti di essere così potenzialmente messo sotto tensione rispetto alla possibilità di tale intervento parlamentare nei suoi confronti, esponendolo a possibili forme di indebita pressione ed influenza di tipo politico.

Non è un caso, in questo senso, che anche in ordinamenti, come quello tedesco o austriaco, in cui è prevista una forma di intervento parlamentare in chiave di autorizzazione rispetto ai procedimenti che riguardano il Capo dello Stato, la dottrina abbia sottolineato il rischio di indebolire in questo modo la sua funzione di garanzia e la sua imparzialità.

Maggiormente coerente con tale peculiare funzione, allora, potrebbe essere una forma di temporanea improcedibilità dell'azione penale in pendenza del mandato (sulla falsariga del modello greco, portoghese, israeliano e, da ultimo, francese), così come previsto anche dai precedenti interventi legislativi ordinari. Tale soluzione, tra l'altro, supererebbe il problema della parificazione, quanto a forme di tutela, di cariche assai diverse tra loro, coerentemente anche con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale.

Quanto ai membri del Governo, la tutela prevista dal disegno di legge appare problematica sotto diversi aspetti: a) la previsione di una sorta di "autorizzazione a processare"; b) l'assenza di criteri indicativi volti ad orientare la decisione parlamentare; c) l'assenza di una maggioranza qualificata connessa alla delibera parlamentare di sospensione; d) l'assenza di un limite espresso quanto alla reiterabilità della tutela.

Dal primo punto di vista, prendendo ancora una volta a modello l'esperienza francese (anche se, questa volta, in relazione ai parlamentari), sembrerebbe rappresentare un maggiore punto di equilibrio tra i diversi interessi costituzionali in gioco una sorta di inversione procedurale dell'onere della prova: non è il giudice a dover richiedere, sempre e comunque, una delibera da parte del Parlamento, ma dovrebbe essere il Parlamento, se ritiene un determinato processo persecutorio o comunque indebitamente limitativo delle funzioni costituzionali di governo, a doversi attivare per sospendere, motivandone le ragioni e assumendosene la responsabilità davanti all'opinione pubblica, un determinato processo penale.

Ferma, in ogni caso, la possibilità di un ricorso alla Corte costituzionale da parte dell'autorità giudiziaria in caso di abusi costituzionalmente rilevanti da parte del Parlamento.

In questo senso, opportuna sarebbe la precisazione (anche indicativa) dei criteri in base ai quali il Parlamento sarebbe chiamato a valutare o meno la sospensione, come ad esempio l'esistenza di un *fumus persecutionis* o l'assoluta arbitrarietà degli addebiti, in connessione con la specifica limitazione delle funzioni costituzionali di governo (nella consapevolezza, in ogni caso, che anche dove presenti, tali criteri possono in ogni caso rappresentare un argine assai fragile rispetto alle concrete prassi seguite dagli organi parlamentari; si pensi all'esperienza relativa alla particolare "causa di giustificazione" prevista dalla legge cost. 1/1989 in materia di reati ministeriali).

Infine, per limitare al massimo il rischio di eventuali eccessi, e memori degli abusi che hanno caratterizzato l'istituto dell'autorizzazione a procedere (forse troppo frettolosamente eliminata nel 1993), non apparirebbe inopportuna la contestuale previsione di una maggioranza qualificata per la delibera parlamentare, in modo da richiamare le assemblee parlamentari ad un approfondito dibattito in merito alla sospensione o meno del processo, arrivando a decisioni, se non politicamente, almeno numericamente condivise in modo ampio.