

MASSIMO LUCIANI

(PROFESSORE ORDINARIO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO - FACOLTÀ DI
GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA -
LA SAPIENZA)

Appunti

Per l'audizione innanzi la 1^a Commissione, Affari costituzionali, del Senato della
Repubblica - 17 giugno 2010

1.- Ritengo che, nella presente audizione sul disegno di legge costituzionale n. 2180, le questioni di interesse del Senato della Repubblica attengano: a) alla sua legittimità; b) alla sua armonia con la logica generale del nostro impianto istituzionale; c) alla tecnica della sua redazione. Mi occuperò, partitamente e rapidamente, di tali tre questioni.

2.- Quanto alla legittimità, appare evidente che molti dei problemi incontrati dalla legislazione ordinaria in materia di "alte cariche" siano stati superati con il passaggio alla forma costituzionale dell'intervento normativo. Da questo punto di vista, non condivido molte delle riserve che sono state manifestate da una parte della dottrina sull'iniziativa della quale oggi discutiamo. Nondimeno, il ricorso alla forma della legge costituzionale non elimina automaticamente tutti i possibili dubbi di legittimità.

2.1.- Come è noto, sin dalla sent. n. 1146 del 1988 la Corte costituzionale ha affermato che *"la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali"*, in quanto *"appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana"* e, nonostante i dubbi che taluno ha avanzato, non vi sono ragioni per ritenere che vi sia

stato un mutamento di indirizzo. Per un verso, concetti identici sono stati espressi nelle sentt. nn. 203 del 1989; 134 del 2002 (in tema di reati ministeriali); 2 del 2004, così come in tutte le numerosissime pronunce sul Concordato e sul diritto comunitario, fonti che la stessa sent. n. 1146 del 1988 menziona espressamente come subordinate allo stesso modo delle leggi costituzionali ai principi fondamentali o supremi della Costituzione. Per l'altro, la tendenza a riconoscere l'esistenza di tali principi intangibili è ormai diffusissima anche nelle giurisprudenze costituzionali e nella dottrina di altri Paesi di democrazia avanzata, sicché la nozione sembra ormai acquisita.

2.2.- Ciò precisato, è necessario richiamare l'attenzione su un profilo che è stato singolarmente trascurato, sinora, nella discussione sulla problematica che ci interessa. Mi riferisco ad un importante passaggio della sent. n. 24 del 2004, relativa, come è noto, alla l. n. 140 del 2003.

In chiusura del punto 6 del *Considerato in diritto*, invero, la Corte costituzionale afferma che *“L'automatismo generalizzato della sospensione incide, menomandolo, sul diritto di difesa dell'imputato, al quale è posta l'alternativa tra continuare a svolgere l'alto incarico sotto il peso di un'imputazione che, in ipotesi, può concernere anche reati gravi e particolarmente infamanti, oppure dimettersi dalla carica ricoperta al fine di ottenere, con la continuazione del processo, l'accertamento giudiziale che egli può ritenere a sé favorevole, rinunciando al godimento di un diritto costituzionalmente garantito (art. 51 Cost.)”*. Ora, il riferimento alla menomazione del diritto di difesa dell'imputato pone, a mio avviso, un serio dubbio di legittimità costituzionale del disegno di legge costituzionale n. 2180.

Si deve ricordare, infatti, che il diritto di difesa è stato uno dei primissimi diritti dei quali si è occupata la giurisprudenza costituzionale (v. già la sent. n. 2 del 1956) e che sin dalla sent. n. 11 del 1956 si è affermato che sono inviolabili i diritti cui fa

riferimento generale l'art. 2 Cost. e che - poi - sono oggetto di "specifica indicazione" negli artt. 13 sgg. Nessun dubbio, dunque, che si tratti di diritto inviolabile, sottratto, nella sua essenza di valore, alla revisione costituzionale.

Ora, come si è visto, la Corte costituzionale ha già ritenuto che quel diritto sia "menomato" quando una sospensione come quella che ne occupa si applica ad un imputato senza che questi possa decidere di non avvalersene. E' vero che nella sent. n. 24 del 2004 si parlava dell'"automatismo" della sospensione, ma è evidente che il vero *vulnus* lamentato dalla Corte era determinato dalla sottrazione all'imputato del diritto di autodeterminarsi in proposito. A mio avviso, considerato che la votazione parlamentare elimina l'automatismo, ma non certo l'indisponibilità della sospensione da parte dell'interessato, la fattispecie che oggi stiamo discutendo è praticamente identica a quella scrutinata allora, sicché appaiono molto seri i dubbi di legittimità costituzionale anche di un intervento di revisione costituzionale, per questo specifico profilo.

In questa prospettiva, la proposta - che taluno ha avanzato - di estendere la sospensione anche ai giudizi civili aggraverebbe i problemi, non foss'altro perché sempre la sent. n. 24 del 2004, subito dopo aver affermato quanto sopra riportato, ha fatto espresso riferimento anche al pregiudizio determinato dalla sospensione alla parte civile.

3.- Quanto all'armonia con il sistema, a mio avviso non pone problemi quella che alcuni studiosi hanno ritenuto un'indebita interferenza del Parlamento sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica e dell'Esecutivo (che sarebbe determinata dal fatto che la decisione sulla sospensione è affidata, appunto, alle Camere). Mi limito a ricordare, a questo proposito, che la medesima logica è sottesa ai vigenti artt. 90 (sulla messa in stato di accusa del capo dello Stato) e 96 della Costituzione (sulla determinazione della "ministerialità" dei reati) e che

l'affidamento di determinazioni di questo genere alle Camere, luogo della rappresentanza politica, è una garanzia più che un pregiudizio.

Interrogativi assai seri, invece, li pone quella che a me sembra un'incoerenza sistematica, e cioè il fatto che l'improcedibilità (sospensione) per i reati extrafunzionali male si sposa con la (necessaria) procedibilità per i reati funzionali dei Ministri e (nei limiti stabiliti dalla Costituzione) del capo dello Stato, visto che la logica sottesa alla due discipline dovrebbe essere omogenea.

Ancora, deve essere attentamente meditato il dubbio che anche altri hanno espresso su ciò che l'estensione della garanzia a tutti i Ministri (sebbene in qualche modo imputabile alla necessità di seguire alcune indicazioni delle sentt. nn. 24 del 2004 e 262 del 2009 quanto alla parità di posizione dei componenti del Governo) sia coerente con l'intenzione di fondo della revisione, che intende assicurare la "serenità" del mandato dei titolari di delicate funzioni statuali, laddove questa esigenza è meno avvertibile quando si tratta, ad esempio, di Ministri senza portafoglio.

Infine, va formulato un rilievo più generale, che prende spunto dall'importante sent. n. 379 del 1996, nella quale la Corte costituzionale, a proposito del fenomeno della sostituzione di alcuni parlamentari ad altri, aventi diritto, nel voto, osservò che *"questa Corte non può esimersi dall'osservare che, nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà"*. Analoghi problemi di legittimazione si pongono sempre anche quando si regolano o si utilizzano le prerogative e le guarentigie degli organi costituzionali, sicché quel risalente rilievo sembra spingere alla massima attenzione e prudenza quando si interviene in questa delicata materia.

4.- Infine, quanto alla tecnica di redazione, mi limito ad osservare che il disegno di legge sembra seriamente difettare di chiarezza quanto alla sua portata. Se, infatti, l'art. 1, commi 1 e 2, sembra indicare che l'intenzione è quella di sospendere la stessa azione penale, gli artt. 1, commi 3, 4, e 5, e 2, commi 1 e 2 (con il riferimento al "processo" e al "giudice"), sembrano indicare un'intenzione opposta, e cioè la limitazione della sospensione ai soli processi in corso. Anche qui, a mio sommo avviso, un supplemento di riflessione sarebbe auspicabile.