

Francia: Il progetto di riforma del Titolo IX della Costituzione.
Verso la trasformazione dell'immunità presidenziale in un privilegio personale?

di Pierre-Olivier Caille

(Maître de conférences en Droit public à l'Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne - pocaille@aol.com)

Il problema della responsabilità penale del Capo dello Stato per gli atti compiuti fuori dall'esercizio delle sue funzioni si è posto con grandissima evidenza in Francia fin dal 1998 (cfr. i precedenti interventi in Telescopio). Dopo la sua rielezione, Jacques Chirac ha infine dovuto acconsentire, nel luglio 2002, alla creazione di una commissione presieduta dal Prof. Pierre Avril, incaricata di riflettere sullo statuto penale del Presidente della Repubblica e di fare, all'occorrenza, le proposte ritenute più opportune. Il "rapport Avril" è stato reso pubblico il 12 dicembre 2002. Il "projet de loi constitutionnelle portant modification du Titre IX de la Constitution" (cosidetto projet de loi "Perben") è stato elaborato molto discretamente nell'aprile-maggio 2003 e reso pubblico in giugno; esso segue assai fedelmente le conclusioni della Commissione Avril (cfr. T.F. Giupponi, Il progetto di legge costituzionale sull'immunità presidenziale, nella rubrica Telescopio). E' così riaffermata dall'art. 67, primo comma, l'irresponsabilità del Capo dello Stato per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, salvo i casi di competenza della Corte penale internazionale (art. 53-2 Cost.) e l'ipotesi - nuova - di "manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat". In questo caso, il Capo dello Stato potrebbe essere destituito dalla nuova "Alta Corte", che sostituirebbe l'attuale Alta Corte di Giustizia (art. 68 Cost.).

In questa sede si metterà l'accento soltanto sulla riforma dell'inviolabilità presidenziale, intendendo, con l'espressione "inviolabilità", l'immunità relativa agli atti extrafunzionali. Secondo il nuovo art. 67, secondo comma, il Presidente della Repubblica non potrebbe, per tutta la durata del suo mandato e davanti ad alcuna giurisdizione o autorità amministrativa, essere chiamato a testimoniare, né essere oggetto di un atto d'informazione, d'istruzione o di procedimento; la prescrizione sarebbe comunque sospesa fino ad un mese dopo la fine del suo mandato.

Tale riforma dello statuto presidenziale sarebbe un allargamento della giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo la quale il Capo dello Stato non può essere perseguito dal giudice penale, o costretto a testimoniare (sentenza Breisacher del 10 ottobre 2001), rimanendo tuttavia i giudici istruttori competenti all'istruttoria sui fatti per i quali sono stati aditi (saisine in rem). L'inviolabilità penale del Presidente sarebbe così estesa al massimo grado davanti al giudice penale, il quale non potrebbe più neanche indagare su fatti suscettibili di involgere il Capo dello Stato. Inoltre, sarebbe anche prevista una sorta di inviolabilità civile, mentre il richiamo alle autorità amministrative mira a ostacolare solo i procedimenti davanti ad alcune autorità amministrative indipendenti (per esempio, la Commissione delle operazioni di Borsa, competente per indagare in caso di insider trading).

Nel progetto di revisione, però, mancano le giustificazioni di una tale estensione dell'inviolabilità presidenziale. La relazione, infatti, menziona solo il rischio d'indebolimento della funzione presidenziale dovuto all'eventuale attività processuale del giudice ordinario nei confronti del Capo dello Stato, e fa rinvio, per argomentazioni meno ellittiche, proprio al rapporto Avril. Questo, però, non è né chiaro, né convincente sul punto. Secondo il rapporto, infatti, i principi della continuità dello Stato e della divisione dei poteri costituiscono delle giustificazioni troppo "generali" e sono, per questo motivo, dichiarati "insufficienti". Il Presidente della Repubblica, invece, dovrebbe beneficiare delle immunità citate in qualità di rappresentante della Nazione.

Ormai da tempo, infatti, le immunità costituzionali sono dirette alla tutela delle persone incaricate di una funzione pubblica o investite di un mandato politico. Tale tutela, però, costituisce soltanto un mezzo per proteggere il libero esercizio della funzione o del mandato, tutelati quindi attraverso la persona che ne è incaricata. In questo modo l'immunità costituzionale tutela la persona solo al fine di proteggere il libero esercizio della funzione o del mandato. Di conseguenza il Capo dello Stato è soltanto il beneficiario dell'immunità, mentre il suo unico titolare rimane lo Stato. La funzione costituisce dunque allo stesso tempo la giustificazione dell'immunità e la sua misura. In realtà, se le finalità di protezione del libero esercizio della funzione presidenziale possono giustificare l'istituzione di un regime speciale per quanto riguarda la responsabilità penale del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti fuori dall'esercizio delle sue funzioni, il progetto Perben va (ben) oltre questo legittimo obiettivo, prevedendo l'istituzione di una inviolabilità assolutamente sproporzionata, anche perché le misure previste non appaiono necessarie alla tutela della funzione presidenziale.

Sorprende per prima cosa la previsione di una inviolabilità civile. Robert Badinter ha evidenziato i problemi che potrebbero sorgere se una tale forma di immunità fosse istituita: perché mai non potrebbe il padrone di casa ottenere in giudizio il pagamento dei canoni arretrati dovuti dal suo vecchio locatario, divenuto nel frattempo Presidente? Perché mai la moglie del Capo dello Stato non potrebbe chiedere il divorzio per adulterio? E come sottrarre il Presidente ad ogni azione davanti alle giurisdizioni amministrative per controversie fiscali relative al periodo antecedente alla sua elezione? Si cerca in vano la giustificazione di una tale inviolabilità. Infatti, l'azione del giudice civile non è in grado di rappresentare un impedimento all'esercizio della funzione presidenziale: il giudice civile non può adottare alcuna misura restrittiva in materia di libertà, né può condannare a pene detentive o comunque sanzionare l'ineleggibilità del condannato. Inoltre, è sempre possibile, per il Presidente, farsi rappresentare in giudizio di fronte alla giurisdizione civile. E non basta notare che l'immunità sarebbe soltanto temporanea: quali, infatti, le possibilità di un'attesa della scadenza del mandato (o, perché no, di due o persino tre mandati) per una decisione del giudice civile sull'attribuzione della custodia dei bambini? E' difficile ammettere che una tale situazione possa essere giustificata dal rischio d'indebolimento della funzione presidenziale dovuto all'intervento del giudice civile.

Altrettanto inopportuna appare la prevista estensione dell'inviolabilità penale. Il progetto di riforma, infatti, ostacola pesantemente la repressione degli illeciti, poiché il giudice non potrebbe compiere alcun atto d'istruzione per tutta la durata del mandato presidenziale. Ora, nel frattempo le prove possono deperire, i testimoni possono scomparire, o i loro ricordi divenire inevitabilmente meno precisi. Neanche in questo caso appare convincente l'argomento della tutela del prestigio della funzione presidenziale. La dignità della funzione sarebbe certamente lesa dal coinvolgimento processuale del Capo dello Stato, ma il prestigio della carica sarebbe altrettanto messo in discussione se fosse possibile, per un Capo dello Stato accusato di gravi crimini, trincerarsi dietro l'immunità presidenziale. Si ricorda, inoltre, che lo svolgimento di attività istruttorie non impedisce, di per se, l'esercizio delle funzioni presidenziali: sono le misure restrittive delle libertà o le pene detentive che possono costituire un serio ostacolo al loro concreto esercizio. Non è quindi necessario vietare il compimento di ogni attività istruttoria.

Inoltre non deve essere tralasciato il problema dei diritti delle persone chiamate in causa. Come ha già segnalato lo stesso Jacques Chirac, l'attuale statuto presidenziale gli impedisce di difendersi contro le accuse di cui è oggetto. Vietando ogni sorta di attività istruttoria nei confronti del Presidente, il progetto Perben estenderebbe di fatto il regime di inviolabilità anche agli eventuali coimputati del Capo dello Stato. Quale la sorte di tali persone? Sembra impossibile distinguere la loro posizione da quella del Presidente della Repubblica, dal momento che ogni atto d'istruzione toccherebbe necessariamente anche il Capo dello Stato. In che modo, allora, garantire la possibilità di difendersi, per dimostrare la loro innocenza? L'unica soluzione sarà aspettare la scadenza del mandato presidenziale. Per quanto tempo dovranno sopportare la vista del loro nome citato dalla stampa, e il loro onore messo in dubbio? Come si vede, l'adozione del disegno di legge Perben porrebbe più problemi di quanti non ne potrebbe risolvere. Salvo, forse, per l'attuale Presidente della Repubblica.