

## La sospensione dei processi per le alte cariche tra personalizzazione delle istituzioni e mito del capo

di Giulio Enea Vigevani \*

Il disegno di legge di attuazione dell'art. 68 Cost., approvato dal Senato il 5 giugno 2003 ed ora all'esame della Camera contiene, come a tutti noto, una norma che prevede il divieto di sottoporre i Presidenti della Repubblica, delle Camere, del Consiglio e della Corte costituzionale, durante il mandato, a processi penali per reati commessi al di fuori delle funzioni, nonché l'obbligo di sospendere quelli in corso. La principale questione, ampiamente dibattuta in Parlamento e sui *media*, concerne la legittimità costituzionale della via della legge ordinaria scelta dalla maggioranza parlamentare; non mi sottrarrò, quindi, ad esprimere il mio punto di vista in merito.

Tuttavia, ritengo che la norma non sollevi solamente una questione di fonti, ma susciti ulteriori interrogativi, che discendono dalla scelta dei soggetti ai quali essa si applica e che investono le concezioni di fondo alla base di questo intervento ed il legame con una tendenza della democrazia italiana che, senza forse esagerare, si può definire oligarchica.

La prima perplessità concerne una tendenza alla personalizzazione delle istituzioni: nella logica della norma sull'improcessabilità delle "alte cariche" vi è una sorta di identificazione tra la tutela di un organo costituzionale e la salvezza dell'individuo che *pro tempore* lo presiede, quasi che l'accertamento di responsabilità penali del singolo, anche per fatti estranei alle funzioni, getti in sé discredito alla Repubblica. Si tratta in fondo di un ritorno ad un lontano passato, che la dottrina liberaldemocratica aveva superato, attraverso la costruzione dello "Stato come persona giuridica" e la separazione tra il destino degli uomini, e quello delle istituzioni, e che la Costituzione aveva radicalmente rifiutato, non conoscendo alcuna limitazione di responsabilità o alcun differimento del giudizio per reati commessi al di fuori dall'esercizio delle funzioni.

Vi è un secondo aspetto ancor più discutibile, che si inquadra in una tendenza ideologica emersa con prepotenza nell'ultimo decennio: la «cultura del capo». Se ci si astrae dalle vicende concrete e si cerca una filosofia che connoti questa proposta di legge, essa può essere individuata nella sempre maggiore scissione tra i vertici ed i componenti degli organi collegiali, fino al punto di distinguerne la responsabilità giuridica. In altre parole, traspare una concezione verticistica delle istituzioni, che attribuisce al *Presidente* - sia esso del Consiglio dei Ministri, di una Camera o della Corte costituzionale - una posizione costituzionale diversa e più elevata rispetto ai membri di questi organi.

Una prima proiezione di questa visione verticistica si può dedurre dalla scelta di porre le medesime garanzie per cariche istituzionali tra loro profondamente diverse, accomunate dal solo titolo di *Presidente*: la nostra Carta distingue chiaramente la posizione costituzionale del Capo dello Stato, organo di garanzia della legalità costituzionale, e quella del Presidente del Consiglio, vertice dell'organo per eccellenza politico e di parte. Non è dunque per nulla casuale che il Presidente della Repubblica sia giuridicamente irresponsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni (salvo ovviamente le ipotesi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, nelle quali è giudicato dalla Corte costituzionale), mentre per i membri del Governo trovano applicazione i principi generali in materia di responsabilità, salvo la necessità per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni dell'autorizzazione di una delle camere, la quale può essere negata solo se l'indagato abbia agito «per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo» (art. 9, l. cost. 1/89, attuativa dell'art. 96 Cost.). La previsione con legge ordinaria della sospensione del processo per il Presidente della Repubblica potrebbe dunque trovare giustificazione nell'assoluta peculiarità della carica e nella volontà di colmare un vuoto normativo più volte evidenziato dalla dottrina; l'incostituzionalità di ogni ipotesi di privilegio a favore del Presidente del Consiglio sembra invece discendere dall'art. 96 Cost., che da una parte ribadisce la regola generale che il Presidente ed i ministri sono sottoposti alla giurisdizione ordinaria - alla quale dunque non possono sottrarsi, a mio avviso nemmeno temporaneamente - dall'altra prevede l'autorizzazione parlamentare per i soli reati commessi nell'esercizio delle funzioni. *A contrario*, è evidente che per i reati comuni la Costituzione non ritenga necessaria alcuna garanzia *ad hoc*.

Ancora maggiori perplessità discendono dalla conformità tra l'introduzione di un differente regime giuridico tra chi è al vertice e chi compone un organo costituzionale e una Costituzione che, nel timore del ritorno dell'uomo forte, è fortemente ispirata al principio del primato dell'organo collegiale (sia esso il Consiglio dei Ministri, l'Assemblea parlamentare o la Corte costituzionale nella sua interezza), rispetto all'organo monocratico che lo presiede.

Partendo dal Governo, la posizione di preminenza del Presidente del Consiglio è di natura politica, mentre sul piano giuridico-costituzionale sembra ancora valida la definizione di *primus inter pares*, in assenza di un rapporto gerarchico tra Presidente e ministri; quale principio costituzionale consentirebbe, dunque, di creare garanzie differenti tra essi?

Ancora più illogico appare il trattamento differenziato tra il Presidente della Corte costituzionale e gli altri giudici costituzionali, dal momento che le leggi costituzionali 1/1948 e 1/1953 concedono a tutti i membri della Corte le medesime garanzie.

Infine, vi è realmente una differenza di *status* tra il presidente di una camera ed i singoli componenti? Se, come credo, la risposta è negativa (a parte l'ipotesi di supplenza delle funzioni presidenziali da parte del Presidente del Senato), la garanzia della sospensione dei processi dovrebbe legittimamente estendersi a tutti i parlamentari, unici soggetti espressamente definiti rappresentanti della nazione e, nella nostra forma di governo, unici diretti rappresentanti della volontà popolare. Non si deve nemmeno trascurare che dal 1994 i presidenti delle camere sono espressione della maggioranza parlamentare, mentre la storia e la logica costituzionale vorrebbero che, specie in una democrazia maggioritaria, fossero *in primis* i membri dell'opposizione a godere di garanzie contro i pericoli di persecuzioni di una magistratura che potrebbe risentire dei condizionamenti della maggioranza o del Governo.

In questo senso è prospettabile non solo una violazione del principio di uguaglianza nei confronti del comune cittadino, ma anche una irragionevole discriminazione tra i presidenti ed i componenti dei massimi organi costituzionali della Repubblica, discendente certo da motivi di opportunità politica, ma anche da un'evoluzione culturale nella direzione di una intrinseca superiorità del "capo" che con un'espressione ad effetto definirei «deriva verso una democrazia oligarchica».

Questo tentativo di ricostruire un retroterra ideologico su cui si fonda la norma in esame facilita, a mio avviso, la risoluzione della questione concernente la fonte normativa utilizzabile per approvare una riforma che incide sul regime della responsabilità di alcune cariche istituzionali.

Chi ritiene praticabile la via della legge ordinaria evidenzia come tale norma costituisca una mera ipotesi di sospensione del processo, analoga a quelle già disciplinate dal codice di procedura penale; qualcosa dunque di minore e diverso rispetto all'autorizzazione a procedere. Per quanto concerne la prospettata violazione del principio d'uguaglianza, si obietta che l'interesse a tutelare il prestigio delle istituzioni e la temporaneità della sospensione consentono di ritenere ragionevole il trattamento privilegiato.

Queste argomentazioni sono senza dubbio suggestive e degne della massima considerazione. Tuttavia, mi sembra che la stessa Costituzione ponga alcuni punti fermi che impongono il ricorso alla legge costituzionale. *In primis*, la normativa sullo *status* dei titolari delle più alte istituzioni è in sé materia tipicamente costituzionale; il nostro ordinamento non conosce guarentigie al di fuori di quelle espressamente sancite da fonti di rango costituzionale; ricordo, ad esempio i dubbi di Biscaretti di Ruffia circa l'esistenza stessa di una regola di improcedibilità penale durante l'esercizio del mandato a favore del presidente della Repubblica, per reati commessi prima dell'elezione o comunque di fuori dell'esercizio delle funzioni. La ragione è evidente: tutte le norme costituzionali che limitano o differiscono nel tempo la responsabilità dei detentori di cariche istituzionali si pongono quali eccezioni rispetto al principio generale dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, senza distinzione di condizioni personali e sociali, nonché ai principi di responsabilità dei pubblici funzionari (art. 28 Cost.) e di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.).

Ancora, il divieto di sottoporre a processo durante l'esercizio del mandato non rappresenta un *minus*, una garanzia più debole rispetto all'autorizzazione a procedere prevista dalla Costituzione per i parlamentari sino al 1993; attribuisce semmai per molti aspetti una protezione più intensa. L'autorizzazione a procedere aveva infatti, almeno nelle intenzioni del Costituente, carattere di eccezionalità ed era condizionata all'esistenza di un *fumus persecutionis*. Qualora l'autorizzazione fosse stata negata, i termini di prescrizione erano interrotti ed il procedimento poteva continuare al termine del mandato parlamentare. Nemmeno in questo caso vi era, dunque, un'esenzione dalla giurisdizione, bensì una mera sospensione temporanea del procedimento, che poteva riprendere alla cessazione del mandato. Con la norma approvata dal Senato, la garanzia per i vertici istituzionali è assoluta e automatica, a prescindere da qualsiasi intenzione persecutoria da parte del potere giudiziario. Si potrebbe quasi affermare che il legislatore abbia previsto una sorta di presunzione assoluta di intenti persecutori. Vi sono ulteriori argomenti addotti a favore dell'indispensabilità di qualche forma di improcedibilità di chi detenga cariche pubbliche: il rispetto della volontà popolare che si è espressa con il voto; la tutela del libero esercizio del mandato, la garanzia della "pace della Repubblica", in un momento

"emergenziale", derivante dalla imminente semestre di presidenza italiana dell'Unione.

Anch'essi mi paiono controvertibili: a prescindere da un naturale sentimento di ripulsa verso atteggiamenti di avallo da parte dei giuristi dei *desiderata* del potere, specie se giustificati da emergenze contingenti, se davvero si vuole garantire l'equilibrio tra i poteri, sarebbe opportuno prevedere una corsia preferenziale per rendere più celeri i processi alle alte cariche, piuttosto che bloccarli. Il controllo da parte degli organi giurisdizionali e dell'opinione pubblica è intrinsecamente connesso al principio della temporaneità di ogni carica ed al diritto dei cittadini ad avere piena conoscenza dei comportamenti di chi si propone alla guida del paese. Così, l'interruzione anche provvisoria della ricerca della verità processuale comporta una limitazione degli strumenti attraverso i quali l'elettore può formare il proprio convincimento. Il divieto di criticare e processare il sovrano costituisce un principio fondante dei regimi monarchici, proprio per garantire la perpetuità della carica; al contrario sussiste un'ideale incompatibilità tra principio repubblicano ed ogni ipotesi di un potere in qualche modo *legibus solutus*.

Resta l'argomento della peculiarità dello *status* costituzionale dei soggetti coinvolti. Le considerazioni avanzate sul rigetto da parte della Costituzione di ogni forma di identificazione tra carica istituzionale e persona che la detiene e il conseguente rifiuto di limitazioni di responsabilità per fatti estranei all'esercizio delle funzioni, nonché sulla centralità del principio collegiale, che impedisce una scissione tra i vertici ed i componenti degli organi istituzionali, inducono non solo a ritenere necessario il ricorso alla legge costituzionale, ma a considerare la stessa concezione alla base della norma sulla sospensione dei processi alle alte cariche difficilmente compatibile con alcuni valori di fondo che informano la Costituzione.

\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Milano-Bicocca - [giulio.vigevani@unimib.it](mailto:giulio.vigevani@unimib.it)