

## Immunità: non è solo questione di metodo

di Mauro Volpi \*

Pochi dubbi esistono sul fatto che il procedimento seguito dalla maggioranza parlamentare per introdurre l'improcedibilità in materia penale a vantaggio dei titolari di alcune importanti cariche, oltre a violare le regole della procedura parlamentare (inserendo in un testo legislativo di attuazione dell'art. 68 Cost. che riguarda i parlamentari, previsioni relative al Capo dello Stato, al Presidente del Consiglio e al Presidente della Corte Costituzionale) sia in contrasto con vari principi costituzionali (come hanno puntualmente segnalato gli interventi di Merlini e di Vigevani).

Ma al di là del metodo, è proprio il merito della proposta che non convince. Innanzitutto per motivi di principio. In uno Stato democratico la responsabilità è la regola e l'immunità è l'eccezione che non può più essere giustificata quale naturale attributo degli "organi sovrani", ma solo sulla base di motivazioni specifiche relative alla singola carica. Non si può quindi fare di ogni erba un fascio, riservando lo stesso trattamento a cariche che hanno una configurazione costituzionale differenziata. Così la carica di Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano assume una configurazione ben diversa da quella di Presidente del Consiglio, tanto che nel silenzio della Costituzione la dottrina si è divisa nel riconoscere o meno al Presidente l'improcedibilità nel corso del mandato per i reati extrafunzionali, mentre nessun dubbio è mai stato sollevato sul fatto che l'art. 96 Cost., nel prevedere un procedimento speciale per i reati compiuti dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni, imponga l'applicazione del diritto comune per ogni altro reato compiuto da un ministro.

Quanto poi alla motivazione che fa riferimento all'esigenza di salvaguardare il "prestigio degli organi costituzionali durante lo svolgimento del loro mandato" (Nicotra), da un lato prova troppo, perché allora l'improcedibilità dovrebbe essere estesa a tutti i componenti degli organi costituzionali (parlamentari, ministri e giudici costituzionali), dall'altro è facile ribattere che il prestigio (e quindi anche la funzionalità nell'espletamento del mandato) è pregiudicata non dalla sottoposizione a procedimento penale, ma dal sospetto che il titolare di un'importante carica abbia compiuto reati anche gravi, sospetto che l'improcedibilità congelerebbe per tutto il mandato. Sarebbe al contrario più corrispondente all'interesse delle istituzioni, della comunità sociale e anche della persona sospettata prevedere un'accelerazione dei processi in modo da accertare il più rapidamente possibile la verità (senza ovviamente pregiudicare in alcun modo le garanzie della difesa).

Va inoltre sottolineato che la proposta approvata dal Senato stabilisce una improcedibilità "tombale" che si estende a tutti i reati, anche extrafunzionali o commessi in un periodo precedente allo svolgimento del mandato, e anche ai futuri eventuali mandati. Essa contiene quindi delle innovazioni, sconosciute agli ordinamenti democratici, che pongono seri interrogativi sulla logica che ne sta alla base e sulla sua compatibilità con elementari principi dello Stato liberal-democratico (aspetto sul quale rimando al bell'intervento di Gaetano Azzariti in **Costituzionalismo.it**).

Infine pare opportuno ristabilire la "verità" del quadro comparativo delle immunità, che è stato a tal punto falsato dal dibattito politico e mass-mediologico da penetrare perfino nelle argomentazioni di qualche giurista. Ebbene, in nessun ordinamento democratico al mondo è prevista l'improcedibilità nel corso del mandato per i reati compiuti dai membri del Governo. Ciò non si verifica in Spagna, dove i ministri sono soggetti alla giurisdizione della sezione speciale del Tribunale Supremo e l'iniziativa parlamentare di accusa è richiesta solo per i reati di "tradimento" e per gli "altri reati contro la sicurezza dello Stato". Ma non si verifica neppure in Francia, dove in seguito alla revisione costituzionale del 1993 i ministri su istruttoria di una commissione interamente composta da magistrati sono giudicati dalla Corte di Giustizia della Repubblica, composta da dodici parlamentari e tre magistrati. Ma questo procedimento vale, si badi bene, solo per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni, mentre per quelli extrafunzionali, a maggior ragione se commessi prima di assumere la carica, il Primo ministro e i ministri francesi si trovano nella identica posizione di ogni comune cittadino.

Le uniche ipotesi di improcedibilità nel corso del mandato sono stabilite a favore del Presidente della Repubblica nei soli testi costituzionali di Grecia, Israele e Portogallo. Quanto alla Francia, essa è stata sostenuta in sede giurisprudenziale, con posizioni differenziate, dal Consiglio Costituzionale e dalla Corte di Cassazione, sulla base di argomentazioni non accolte unanimemente in dottrina, tanto che il Presidente Chirac ha nominato una commissione di esperti, presieduta da Avril, la quale ha proposto una revisione della Costituzione nel senso di prevedere l'improcedibilità nel corso del mandato, ma anche la destituzione parlamentare del Presidente nell'ipotesi di "mancanza ai suoi doveri manifestamente

incompatibile con l'esercizio del suo mandato".

In conclusione l'approvazione della proposta aggiungerebbe un'ulteriore "anomalia" nel panorama delle democrazie consolidate a quelle che già caratterizzano l'assetto politico-costituzionale del nostro paese. Sarebbe forse ora di essere più simili agli altri e non più diversi da loro.

\*P. o. di Diritto Costituzionale Comparato, Università di Perugia, [mvolpi@unipg.it](mailto:mvolpi@unipg.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

