

Brevi considerazioni a margine del dibattito

su giustizia politica e ragion di Stato*.

di Fulvio Pastore**

« (...) lo so che vanta il Conte molti amici fra noi; ma d'una cosa mi rendo certo, che nessuno di questi l'ama più della patria; e per me, quando di lei si tratti, ogni rispetto è nulla. (...)»

Alessandro Manzoni, *Il conte di Carmagnola*, Atto primo, scena terza, *Tipografia all'insegna di Dante*, Firenze, 1828, cit. p. 28.

Sommario: 1. Principio di responsabilità e Stato democratico di diritto. - 2. Il rilievo della giustizia politica nella evoluzione delle forme di Stato e delle forme di governo. - 3. La ragion di Stato come fondamento (non ultimo) della giustizia politica in uno Stato democratico di diritto.

1. Principio di responsabilità e Stato democratico di diritto.

Il principio di responsabilità – ovvero, quel principio in base al quale ciascuno risponde giuridicamente e politicamente delle funzioni pubbliche che è chiamato a svolgere - è uno dei principi costituzionali comuni ai Paesi membri dell'Unione Europea e più in generale alle democrazie moderne¹.

Esso, in effetti, rappresenta un corollario dello Stato democratico di diritto – ovvero, la forma di Stato in cui tutti sono assoggettati al diritto e la sovranità appartiene effettivamente al popolo, che la esercita nei limiti e nelle forme previste dalla Costituzione (in dottrina meglio noto come Stato costituzionale di diritto) – sia pure con significative differenze quanto alle sue declinazioni nei vari contesti geografici e culturali².

* Testo del contributo offerto al volume collettaneo sul tema "Raison d'Etat" curato da M.me Brigitte Krulic (Università Parigi X – Nanterre).

** Professore associato di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Cassino.

¹ Sulle tradizioni costituzionali comuni ai Paesi membri dell'Unione Europea, cfr. *ex plurimis*, M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune Europeo. Principi e diritti fondamentali*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n° 5, Jovene, Napoli, 2002.

² Appare evidente, anche in una prospettiva diacronica, come presentino tratti di fondo comuni esperienze, sia pure nel complesso tra loro molto differenti, come: la *rule of law* nel Regno Unito; l'*état de droit* in Francia; il *rechtsstaat* in Germania; lo Stato di diritto in Italia. Sulle origini e sui fondamenti teorici dello Stato di diritto, cfr., *ex plurimis*: R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004; N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960; A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (8th Edition with new Introduction), 1915; R. H. FALLON JR., « *The Rule of Law* » as a Concept in *Constitutional discourse*, in *Columbia Law Rev.*, XCVII, 1997, p. 1 e ss.; M. FIORAVANTI, *Costituzione e Stato di diritto*, in *Filosofia Politica*, 2/1991, pp. 325 e ss.; MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Ginevra, 1748, tr. it. a

Al contrario di quanto accadeva nella Monarchia assoluta - e in modo sia pure attenuato anche nella Monarchia costituzionale, caratterizzata da uno Stato di diritto incompiuto - nello Stato democratico di diritto, non vi possono essere soggetti che siano del tutto *legibus soluti* (nel senso di “sottratti ai limiti posti dall’ordinamento costituzionale”), neppure la maggioranza e i suoi rappresentanti politici³.

Il principio di responsabilità si mostra così come un principio consustanziale al principio di eguaglianza, oltre che al principio di legalità; nel senso che, qualora fosse violato tale principio o lo stesso venisse meno, si avrebbe di conseguenza anche una violazione del principio di eguaglianza e di quello di legalità⁴.

Come è noto, la categoria della “ragion di Stato” venne elaborata in dottrina con riferimento allo Stato nazionale assoluto, anche se è stata poi mutuata con gli opportuni adattamenti nell’ambito delle monarchie costituzionali ottocentesche⁵.

Problematica appare, invece, la compatibilità del concetto di “ragion di Stato”, nell’ambito dello Stato costituzionale di diritto (*rectius* Stato democratico di diritto), con principi fondamentali, come quello personalista, che pone la persona umana e non più lo Stato al centro dei valori costituzionali, rendendo strumentali alla tutela della persona i rapporti giuridici tra livelli territoriali di governo e quelli tra poteri statali⁶.

Problematica appare, altresì, la compatibilità del concetto di “ragion di Stato” con il principio di responsabilità, ogni qual volta si pretenda di far discendere dal primo delle eccezioni, sotto il profilo sostanziale e/o sotto il profilo processuale, rispetto al funzionamento ordinario della giustizia.

2. Il rilievo della giustizia politica nella evoluzione delle forme di Stato e delle forme di governo.

Gli istituti di giustizia politica – ovvero quelle norme giuridiche sostanziali e/o processuali, basate su motivazioni strettamente politiche e/o istituzionali, che si configurano come eccezionali rispetto alla disciplina generale del sistema giudiziario -

cura di S. Cotta, Torino, Utet, 1952 (rist.: 2004); C. SCHMITT, *Legality and Legitimacy*. Jeffrey Seitzer, trans. (Duke University Press, 2004), original publication: 1932; C. SCHMITT, *State, Movement, People* (includes *The Question of Legality*), Simona Draghici, trans. (Plutarch Press, 2001), original publication: *Staat, Bewegung, Volk* (1933); *Das Problem der Legalität* (1950).

³ Ci si riferisce a un’idea di democrazia critica o “matura” che è molto bene elaborata in G. ZAGREBELSKY, *Il crucifige e la democrazia*, Einaudi, Torino, 1995.

⁴ Sulla consustanzialità dei principi fondamentali della Costituzione, cfr., in particolare, C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952.

⁵ Sulle origini della ragion di Stato nel pensiero giuridico cfr., in particolare, J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, 3 voll., Torino, UTET, 1988-1997.

⁶ Sul principio personalista e sui diritti inviolabili dell’uomo come fondamento delle Costituzioni moderne cfr., *ex plurimis*, A. BARBERA, Art. 2, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Bologna, Roma, 1975; R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, a cura di G. Rebuffa, Il Mulino, Bologna, 1982; P. GROSSI, *Introduzione a uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972.

hanno in molti casi accompagnato, condizionandolo significativamente, lo sviluppo delle forme di Stato e delle forme di governo in molti Paesi europei⁷.

Ad esempio, è ben noto il contributo di istituti come l'*impeachment* e il *bill of attainder* nell'affermazione della *rule of law* e della forma di governo parlamentare nel Regno Unito⁸.

In particolare, quanto alla forma di governo, è noto come, grazie anche all'istituto della controfirma, la maggioranza della *house of commons* spinse sempre più il monarca a scegliere nei suoi ranghi i membri del *cabinet*, anche al fine di evitare che gli stessi fossero colpiti da procedimenti di *impeachment* o da *bill of attainder*.

Alle sue origini, infatti, la controfirma ministeriale e gli istituti di giustizia politica ebbero una funzione ancipite: favorire il permanere della irresponsabilità politica e giuridica del monarca, da una parte; consentire alla maggioranza parlamentare di individuare un soggetto nei confronti del quale far valere una responsabilità per gli atti inopportuni e/o illegittimi della corona.

In Italia, per fare un altro esempio, si fece ricorso a forme eccezionali di giustizia per motivi politici durante il regime fascista al fine di consolidare la dittatura: migliaia di esponenti politici di opposizione furono così perseguitati e ridotti al silenzio, anche mediante l'istituzione di tribunali speciali per i crimini politici e l'introduzione di misure preventive e sanzionatorie eccezionali, come il confino⁹.

Proprio per il timore di una nuova involuzione autoritaria dell'ordinamento e dell'avvento di una nuova dittatura, i costituenti del 1947 inserirono nella Costituzione della repubblica italiana numerosi istituti di giustizia politica con funzioni di garanzia - molti dei quali successivamente sono stati abrogati a causa dell'abnorme uso fattone dalla classe politica, ma che hanno contribuito, soprattutto in una prima fase, a dare una conformazione particolarmente garantista e pluralista alla democrazia parlamentare italiana - tra cui: la giurisdizione della Corte costituzionale sui reati presidenziali di attentato alla Costituzione e di alto tradimento; la giurisdizione della Corte costituzionale sui reati ministeriali; l'insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi dai parlamentari nell'esercizio delle funzioni; l'autorizzazione a procedere della camera di appartenenza

⁷ Sulle origini e il rilievo della giustizia politica, *ex plurimis*, cfr. G. DI RAIMO, *Reati ministeriali*, voce tratta dall' *Enciclopedia del diritto*, vol. 38, Giuffrè, Milano, 1987; T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2005; A. DEMANDT (a cura di) *Processare il nemico: Da Socrate a Norimberga*, edizione italiana a cura di P. P. Portinaro, Torino, G. Einaudi, 1996; C. H. Mc ILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1990; H. QUARITSCH, *Giustizia politica*, a cura di P. P. Portinaro, Milano, Giuffrè, 1995; C. SCHMITT, *Risposte a Norimberga*, Laterza, 2006; C. SCHMITT, *Le categorie del «Politico»*, Il Mulino, Bologna, 1998.

⁸ Sul tema dell'*impeachment* cfr. in particolare M. OLIVIERO, B. CAVALLO (a cura di), *L'impeachment: dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Giappichelli, Torino, 2001. Il rilievo del *bill of attainder* e più in generale degli istituti di giustizia politica nel passaggio dalla monarchia assoluta a quella costituzionale e nell'affermazione del premierato inglese è bene illustrato in G. DI RAIMO, *Reati ministeriali*, ult. op. cit.

⁹ Sulla giustizia politica in Italia nel periodo fascista cfr. *ex plurimis* K. D. BRACHER, L. VALIANI, *Fascismo e nazionalsocialismo*, Il Mulino, Bologna, 1986; G. BOCCA, *L'Italia fascista*, Mondadori, Milano, 1973; C. SCHWARZEMBERG, *Diritto e giustizia nell'Italia fascista*, Mursia, Milano, 1977.

per i giudizi penali nei confronti dei parlamentari; l'autorizzazione della camera di appartenenza all'assoggettamento dei parlamentari a provvedimenti limitativi delle libertà personali¹⁰.

Per venire ad esempi più recenti, che hanno interessato anche la Francia, si potrebbe fare riferimento alle ipotesi di sospensione dei processi nei confronti di persone che rivestono alte cariche dello Stato: garanzia prevista al fine di evitare che Istituzioni fornite di legittimazione democratica vengano impedito o limitate nell'esercizio di importanti funzioni pubbliche¹¹.

In tutti i casi citati, le deroghe all'ordinario funzionamento della giustizia sono state o vengono motivate con l'esigenza di preservare la "ragion di Stato". Si tratta, tuttavia, di valutare se tali eccezioni possano essere considerate compatibili o meno con i principi fondamentali di uno Stato democratico di diritto, tra i quali, in specie: quello personalista, quello di eguaglianza, quello di legalità costituzionale.

3. La ragion di Stato come fondamento (non ultimo) della giustizia politica in uno Stato democratico di diritto.

Il dubbio circa la compatibilità della "ragion di Stato" con lo Stato democratico di diritto vanno risolti positivamente solo nella misura in cui lo Stato non sia considerato come un valore in sé, ma come un ordinamento giuridico finalizzato a invero il principio personalista, principale architrave di ogni democrazia matura; ovvero, a riconoscere e garantire i diritti inviolabili della persona umana, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità.

¹⁰ Sugli indicati istituti di giustizia politica cfr., in particolare, A. CIANCIO, *Il reato ministeriale – Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000; L. CIAURRO, *Parlamentare (status di)*, voce tratta dal Dizionario di diritto pubblico diretto da S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006; V. CONTE (a cura di), con la supervisione di G. Buonomo, *Codice dello status del parlamentare*, Servizio delle prerogative, delle immunità e del contenzioso. Raccolte normative n. 1, dicembre 2004, XIV legislatura; P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Giuffrè, Milano, 2001; G. DI RAIMO, *Reati ministeriali*, op. cit.; T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, op. cit.; G. LANDI, *Guarentigie*, voce tratta dall'Enciclopedia del diritto, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970; E. ROSSI, V. CASAMASSIMA, *Immunità parlamentari*, voce tratta dal Dizionario di diritto pubblico diretto da S. Cassese, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2006; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentari*, voce tratta dall'Enciclopedia del diritto Giuffrè, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970.

¹¹ Sul tema cfr., da ultimo, C. AQUILI, *L'immunità delle "alte cariche" e la lesione del diritto di difesa: la pronuncia della Corte sulla legge n.140 del 2003*, in www.amministrazioneincammino.it, G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: "Su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere"*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; S. CURRERI, *Prime riflessioni sulla sentenza 20 gennaio 2004, n.24 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; A. CELOTTO, *Il lodo Alfano. Prerogativa o privilegio*, Nel diritto Editore, Biblioteca delle idee, Roma, 2009; G. DEMURO, *Lodo Alfano: guarentigie e assenza di ratio derogatoria*, in www.astrid-online.it, 4.12.2009; A. PUGIOTTO, *Sull'immunità delle "alte cariche" una sentenza di "mezzi silenzi"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. M. SALERNO, *La sospensione dei processi penali a carico delle alte cariche dello Stato davanti alla Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 8 del 22.4.2009; F. SORRENTINO, *La corte e l'eguaglianza: la sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche tra la sentenza n. 24 del 2004 e la sentenza n. 262 del 2009*, in www.impegnopubblico.it (rinvenibile anche in A. CELOTTO, *Il lodo Alfano. Prerogativa o privilegio*, ult. op. cit.); G. E. VIGEVANO, *La sospensione dei processi per le alte cariche tra personalizzazione delle istituzioni e mito del capo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

Dunque, la deroga all'ordinario funzionamento della giustizia per "ragion di Stato", potrà essere considerata conforme a Costituzione, in questa prospettiva, solo se: volta a tutelare un bene giuridico costituzionale bilanciabile con il bene costituzionale (o i beni costituzionali) compresso (o compressi) dalla deroga; di dimensioni congrue rispetto alle esigenze di tutela del bene costituzionale in questione, secondo criteri di ragionevolezza, razionalità e proporzionalità; di durata strettamente necessaria alla tutela del bene costituzionale in questione; introdotta con legge costituzionale negli ordinamenti caratterizzati da una Costituzione rigida.

Diversa è la questione concernente un eventuale abuso o uso illegittimo di tali discipline derogatorie, che dovrà essere reso giustiziabile in una adeguata sede politica e/ o giurisdizionale.

Nel rispetto dei principî e dei criteri su indicati, non credo possa destare alcuno scandalo la previsione di istituti di giustizia politica, che anzi possono in tal caso persino costituire un'utile e benefica garanzia di importanti valori costituzionali.

Compito dei legislatori costituzionali è pertanto quello - non facile, né popolare - di elaborare soluzioni che realizzino un efficace bilanciamento dei principî costituzionali coinvolti; mentre, compito dei giudici costituzionali sarà non solo quello di verificare la conformità a Costituzione di tali discipline derogatorie, ma anche quello di verificare che l'utilizzo di tali Istituti di garanzia non avvenga in modo illegittimo.