

## FRANCIA: Il progetto di riforma costituzionale dell'immunità presidenziale

di Tommaso F. Giupponi

(Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna - Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Urbino - [giupponi@giuri.unibo.it](mailto:giupponi@giuri.unibo.it))

Nei giorni scorsi il Ministro della Giustizia Dominique Perben ha annunciato che, entro la prima metà di luglio, il Consiglio dei ministri approverà un disegno di legge di revisione della Costituzione in materia di immunità del Capo dello Stato (cfr. **Le Monde** del 24 giugno 2003; **Le Figaro** del 25 giugno 2003). Tale annuncio sembra dunque aprire la strada ad una modifica degli artt. 67 e 68 della Costituzione del 1958, che potrebbe essere ragionevolmente approvata nell'autunno-inverno 2003-2004. Il progetto annunciato è stato regolarmente approvato dal Consiglio dei Ministri del 2 luglio successivo, e immediatamente trasmesso all'Assemblea nazionale (**n. 1005 del 2003**).

Il problema dell'immunità presidenziale, esploso successivamente alle vicende giudiziarie che hanno coinvolto, a partire dal 1999, il Presidente Chirac (cfr. *Chirac, i giudici e l'immunità del Presidente della Repubblica*, in questa Rubrica), ha visto un acceso dibattito dottrinale e l'intervento sia del *Conseil constitutionnel* che della *Cour de cassation* (cfr. *La Cassazione delimita l'immunità del Presidente della Repubblica*, in questa Rubrica). In occasione delle elezioni presidenziali del 2002, Chirac aveva annunciato la sua intenzione di provvedere ad una complessiva riforma dello statuto penale del Capo dello Stato. A tal fine (5 aprile 2002) è stata nominata una commissione speciale di studio, presieduta da Pierre Avril, la quale, nel dicembre dello scorso anno, ha presentato le sue **conclusioni**, ora fedelmente riprese dal progetto Perben.

In base a tale ipotesi di riforma, che riscrive interamente gli artt. 67 e 68 Cost., il Presidente della Repubblica "non è responsabile degli atti compiuti in tale qualità"; si riafferma, quindi, la sua generale irresponsabilità funzionale. La vera novità, però, sta nei correttivi che si vogliono apprestare a tale regola generale. Lo stesso progetto di riforma, infatti, fa salva, da un lato, la giurisdizione della Corte penale internazionale (che era stata all'origine del citato intervento del *Conseil* e aveva portato ad una riforma costituzionale) e, dall'altro, il caso di una sua destituzione. E' infatti previsto che il Presidente possa essere destituito per "mancanze ai suoi doveri manifestamente incompatibili con l'esercizio del mandato". In questo caso, sulla base di una risoluzione di entrambe le Camere, è giudicato dall'Alta Corte, costituita dai componenti dell'Assemblea nazionale e del Senato e, in caso di condanna, destituito.

Infine, il progetto in questione fa propria la giurisprudenza della *Cour de cassation*, affermando una sorta di "inviolabilità" presidenziale in pendenza del mandato. E' infatti previsto che il Capo dello Stato "non può, in pendenza del mandato e davanti ad alcuna giurisdizione o autorità amministrativa francese, essere chiamato a testimoniare, né essere oggetto di attività di informazione, istruttorie o essere perseguito". La novità maggiore, però, è la previsione di un apposito procedimento di destituzione, sul modello (per così dire...) dell'*impeachment* di matrice anglosassone.

Attualmente, infatti, è prevista la possibilità di una messa in stato d'accusa del Presidente solo per alto tradimento (art. 68 Cost.), fattispecie che, in Francia come altrove, ha dato però origine a forti contrasti sulla sua interpretazione. Proprio per superare tali difficoltà, che hanno reso di fatto assai improbabile la procedura suddetta, il progetto di riforma sembra ora allargare le ipotesi di responsabilità del Capo dello Stato, riferendosi più in generale a tutte quelle mancanze ai doveri presidenziali che possano risultare incompatibili con la carica stessa. Sono inoltre chiarite le conseguenze di un'eventuale condanna del Capo dello Stato, prima assai dubbie. In base al progetto Perben, infatti, successivamente all'accusa parlamentare scatta l'impedimento temporaneo, con la supplenza da parte del Presidente del Senato. In caso di condanna, inoltre, il Presidente è destituito, e quindi si torna a nuove elezioni.

Il giudizio, prima rimesso all'Alta Corte di Giustizia (composta da ventiquattro componenti di estrazione parlamentare) è ora rimesso ad un nuovo organo l'Alta Corte, che si compone dei due rami del Parlamento. Nel complesso, quindi, il disegno di riforma Avril-Perben sembra ispirato al contemperamento di due opposte esigenze: da un lato la tutela delle funzioni presidenziali, potenzialmente incise anche da iniziative giudiziarie relative alla persona del Capo dello Stato, in quanto carica monocratica; dall'altro la necessità di garantire forme generali di attivazione della sua responsabilità, per evitare che la tutela delle funzioni possa trasformarsi in un'impunità, dannosa per lo stesso equilibrio dei poteri.

Il problema è che, se appare lodevole l'intento, la soluzione prospettata sembra comunque porre alcuni problemi. Per quanto riguarda la garanzia delle funzioni presidenziali, e quindi degli atti ufficiali, non sembra in realtà sorgere alcun problema. Anzi, l'aver predisposto un meccanismo generalizzato di tutela appare in linea con la previsione di un procedimento di destituzione in caso di atti incompatibili con l'esercizio delle funzioni presidenziali. Il problema maggiore è quello relativo all'improcedibilità delle azioni giudiziarie in pendenza del mandato, la cui compatibilità teorica con il nuovo procedimento di destituzione appare alquanto dubbia.

Se, infatti, in questo caso il problema è quello di stabilire una procedura di destituzione quale "contraltare" all'improcedibilità temporanea (come si afferma nel rapporto della Commissione Avril), non si capisce come possano eventualmente essere messe in gioco responsabilità comuni del Capo dello Stato tramite una procedura istituzionalizzata di destituzione imperniata sul corretto esercizio delle funzioni presidenziali. Insomma, se tramite la destituzione si fanno valere mancanze ai doveri d'ufficio, non è ben chiaro come tali mancanze possano derivare (come potrebbe accadere nel caso di Chirac) da condotte antecedenti all'assunzione del mandato e del tutto estranee all'esercizio delle funzioni, sulle quali (tra l'altro) è vietata ogni indagine di tipo giudiziario. Quali, infatti, le possibilità del parlamento di giudicare su fatti sostanzialmente non conosciuti?

Il problema, in realtà, è che il progetto sembra ancora una volta confondere il piano della responsabilità politica con quello della responsabilità giuridico-penale. Non è un caso, allora, che proprio la patria del modello preso ad esempio preveda una più netta separazione tra i due tipi di responsabilità: negli Stati Uniti, infatti, procedura di *impeachment* e eventuali procedimenti ordinari sono tenuti rigorosamente distinti dal dettato costituzionale, in assenza di ogni generalizzata forma di improcedibilità in pendenza del mandato. Questo (anche se con alcune ambiguità della giurisprudenza della Corte suprema), fa sì che il giudizio tutto politico di cui all'*impeachment*, non si risolva e non si sovrapponga con l'eventuale rilievo giuridico delle medesime condotte, anche ufficiali, del Presidente, per il quale (tra l'altro) non è stabilita nessuna forma di irresponsabilità funzionale.

Il pericolo di una sovrapposizione tra responsabilità politica e responsabilità penale sembra comunque essere stato ben presente in seno al Consiglio di Stato il quale, in occasione del parere sul preannunciato progetto di riforma, si è diviso tra i fautori di un giudizio da parte del *Conseil constitutionnel* e i sostenitori di un giudizio di natura parlamentare. Pur essendo prevalsa questa seconda impostazione, sembra che il Consiglio abbia sostenuto (e ottenuto) l'introduzione di una maggioranza qualificata per le deliberazioni parlamentari in questione, fatto che sottolinea ancora una volta le preoccupazioni per un utilizzo meramente di parte di strumenti di garanzia costituzionale (cfr. **Le Monde** del 24 giugno 2003). L'indicazione della sola maggioranza assoluta, però, non sembra superare del tutto il problema citato.

Un ultimo particolare sembra confermare il citato rischio di "confusione". Il rapporto Avril, nel recuperare la decisione della Cassazione del 2001, suggerisce che l'interruzione della prescrizione sia inserito nella legge organica che disciplina in concreto la responsabilità presidenziale e il procedimento di destituzione. Da questo punto di vista, il progetto Perben sembra solo indirettamente affrontare il problema, stabilendo genericamente che le istanze o le procedure sospese "possono essere riprese" un mese dopo la scadenza del mandato, in questo modo lasciando almeno teoricamente aperta anche la possibilità di un decorso della prescrizione, non espressamente sospesa (cosa comunque difficile, vista la giurisprudenza della Cassazione). Questo potrebbe quindi fare in modo che il Capo dello Stato possa utilizzare le sue vicende giudiziarie in occasione delle elezioni presidenziali, con il rischio concreto di una prescrizione dei reati addebitatigli. Il fatto inoltre che non sia espressamente prevista, a quanto sembra, l'impossibilità per il Presidente destituito di partecipare alle successive elezioni presidenziali, potrebbe portare all'attivazione di una sorta di "fiducia popolare" in contrapposizione con la volontà del Parlamento, con tutti i rischi che una tale prospettiva potrebbe comportare.

Per ulteriori approfondimenti in materia, si rimanda la sito di Le Monde, all'indirizzo [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr).