Audizione del Prof. Giovanni Pitruzzella presso la I Commissione del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale A.S. 2180, "Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato".

1. Introduzione. La scelta di un approccio tecnico.

Ho interpretato il Vostro invito a questa Audizione come richiesta di un parere tecnico-giuridico, mirato alla valutazione della conformità del disegno di legge al Vostro esame con i principi costituzionali. D'altronde, la bella e coltissima relazione del Presidente Vizzini ha già affrontato esaurientemente tutti i profili teorici e problematici di una materia estremamente complessa, di un vero e proprio «dilemma» delle liberal-democrazie.

2. Coerenza del ddl con la giurisprudenza costituzionale.

Vorrei subito dire che il disegno di legge costituzionale alla Vostra attenzione appare – a mio giudizio – conforme ai parametri costituzionali ed ai principi che sono stati richiamati, in sede di giurisdizione costituzionale così come in sede dottrinale, con riferimento ai recenti provvedimenti di rango legislativo volti a fornire di garanzie i titolari delle alte cariche dello Stato.

Come è a tutti noto, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 24 del 2004, pur dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge n. 140 del 2003, aveva tuttavia individuato nel «sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono» alle alte cariche dello Stato un interesse apprezzabile e meritevole di tutela. Nella recente sent. n. 262 del 2009, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge n. 124 del 2008, per contrasto con gli artt. 3 e 138 Cost., la Corte ha poi affermato la necessità che la previsione di eventuali immunità a favore di soggetti titolari di funzioni costituzionali apicali trovi fondamento in una norma costituzionale e si inquadri coerentemente nell'impianto costituzionale.

È appena il caso di ricordare che questa sottolineatura della legge costituzionale come sola fonte competente a derogare al principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione trovi delle eccezioni negli stessi precedenti della Corte costituzionale: eclatante è, in questo senso, la sentenza n. 148 del 1983, con cui la Corte ritenne conforme con la Costituzione la previsione, adottata in via legislativa, dell'insindacabilità dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura.

3. Isolamento di posizioni dottrinali estreme

Più compatto, invece, il fronte dottrinale. I numerosi giuristi che si sono occupati di questi temi hanno costantemente applicato alla materia delle immunità costituzionali criteri assai rigorosi di interpretazione. Scriveva Sergio Panunzio nel 1978: «In uno Stato "di diritto" le deroghe alla

giurisdizione sono sempre "di stretta interpretazione". Il che significa che le norme costituzionali in materia possono essere derogate espressamente solo da disposizioni di grado costituzionale»[1]. Nello stesso senso il giudizio, più recente, di Alessandro Pizzorusso: «Le immunità abbisognano sempre ... di un fondamento costituzionale che le purifichi dal vizio d'origine loro derivante dal fatto di costituire deroga alla pari dignità che deve essere riconosciuta ad ogni persona umana»[2].

Una posizione che è risultata predominante anche nell'ambito del copioso dibattito che ha accompagnato l'adozione dei provvedimenti legislativi più volte citati e delle sentenze, anch'esse più volte richiamate, della Corte costituzionale.

È rimasta minoritaria, invece, la tesi secondo cui la previsione di peculiari immunità a favore dei titolari di funzioni pubbliche apicali contrasterebbe con il principio di uguaglianza d cui all'art. 3 Cost., al punto da non potersi procedere a simili previsioni neppure con atti di rango costituzionale. Chi vi parla non può condividere questa opinione: è, infatti, la stessa Costituzione che individua specifiche garanzie a favore di soggetti investiti di cariche pubbliche, a tutela della loro indipendenza e della libertà delle rispettive funzioni, in ragione dell'oggettiva differenziazione di «posizione costituzionale» e di ruolo istituzionale che questi soggetti vengono a ricoprire in determinati momenti, nell'interesse della comunità politica e dello Stato.

4. Particolare apprezzamento per il meccanismo autorizzatorio previsto

Con la proposta di legge in esame, i rilievi mossi dalla Consulta nella sentenza n. 24 del 2004, così come nella successiva sent. n. 262 del 2009, paiono, dunque, accolti e soddisfatti.

Un particolare apprezzamento merita la previsione, che rappresenta la principale innovazione sostanziale del provvedimento in esame, del peculiare meccanismo autorizzatorio rimesso alla competenza della Camera di appartenenza (o al Senato in caso di Ministri non appartenenti ad alcuna Camera, o, ancora, al Parlamento in seduta comune dei suoi membri nel caso in cui imputato sia il Presidente della Repubblica). L'istituto della valutazione pregiudiziale della Camera di appartenenza, con effetto inibente di una difforme valutazione giurisdizionale, sembra infatti maggiormente in sintonia con l'esigenza di tutela della funzionalità della giurisdizione e del principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione, rispetto al sistema della automaticità della sospensione del giudizio, da rilevare d'ufficio.

---

[1] S.P. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 295.

[2] A. Pizzorusso, *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro. it.*, 2000, V, p. 302.

Ciò perché alle Assemblee parlamentari di volta in volta competenti viene così conferito un essenziale ruolo di filtro, che potrà essere utilizzato anche allo scopo di evitare casi di macroscopico diniego di giustizia.

Aggiungo che la valutazione parlamentare introdotta con l'art. 1 della proposta di legge in esame appare più equilibrata anche rispetto al meccanismo previsto dall'art. 68, co. 2 e 3, Cost., poiché basata su di un obbligo di esplicitazione, entro un termine certo e non dilatorio, della sospensione del processo, e sul correlato principio del silenzio-assenso, da cui discende la riapertura del procedimento penale.

5. Lo "spazio" della Corte costituzionale.

Il corretto esercizio del potere di sospensione da parte della Camera competente potrà, inoltre, divenire oggetto del sindacato della Corte costituzionale, adita in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato dal Magistrato competente, ove questi dovesse ritenere che la Camera abbia esercitato in modo non corretto il proprio potere.

Mi pare prevedibile, infatti, che la somiglianza tra lo schema procedimentale preordinato all'applicazione della garanzia in esame e quello posto a tutela dell'istituto dell'insindacabilità parlamentare condurrà la Corte ad applicare anche al caso di specie la giurisprudenza inaugurata con la notissima sent. n. 1150 del 1988.

È un'ulteriore elemento di garanzia dell'equilibrio istituzionale reso possibile dal disegno normativo così configurato.

5. L'obiezione di non conformità alla giurisprudenza Cedu. Critiche.

Vengo all'obiezione più significativa che può essere mossa all'impianto del disegno di legge: la sua non conformità con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, maturata con riferimento alla tutela dei diritti dei terzi offesi da dichiarazioni di parlamentari dichiarate insindacabili dalla Camera di appartenenza con delibere non impugnate dinanzi alla Corte costituzionale dal Giudice titolare del procedimento giurisdizionale.

Come è noto, questa giurisprudenza ha visto soccombere l'Italia in talune occasioni (cito, tra gli altri, i casi *Cordova*, *De Jorio*, *Cofferati*), per violazione dell'art. 6 della Convenzione, che sancisce il principio del giusto processo, in quanto il terzo offeso dalla dichiarazione del parlamentare coperto dal requisito dell'insindacabilità vedrebbe compromesso il proprio "diritto al giudice" dalla mancata impugnazione della delibera parlamentare dinanzi alla Corte costituzionale.

La censura che la Corte di Strasburgo muove da alcuni anni allo schema procedimentale che presiede all'applicazione della garanzia di cui all'art. 68, co. 1, Cost., coinvolgerebbe anche l'istituto introdotto con il disegno di legge in esame.

Ora, chi vi parla ritiene, innanzitutto, che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo citata pecchi – come non di rado capita a quell'alto consesso giurisdizionale – di astrattezza di giudizio, e difetti nella valutazione delle ragioni obiettive che sorreggono il sistema costituzionale delle immunità, non solo in Italia, ma nella maggior parte dei Paesi europei.

Nel caso di specie, ad ogni buon conto, le cose stanno in modo diverso: l'efficacia della delibera parlamentare consiste esclusivamente nella sospensione del processo, che riprenderebbe il suo corso ordinario alla cessazione della carica pubblica rivestita dall'imputato al momento dell'avvio del processo. Si consideri, peraltro, che secondo quanto previsto dal provvedimento in esame, la sospensione del processo penale non comprimerebbe il trasferimento e l'autonomo svolgimento del rito civile, di modo che il diritto del terzo offeso appare, in realtà, pienamente soddisfatto, mentre è meramente ritardata l'esigenza pubblicistica – non di una parte, si badi – alla punizione dei reati.

6. Coerenza del meccanismo autorizzatorio con il sistema costituzionale delle immunità.

Occorre peraltro osservare che la forma del filtro pregiudiziale da parte della Camera di appartenenza, con effetto inibente di una difforme valutazione da parte dell'autorità giurisdizionale competente, è prevista oramai come sistema di garanzia e contemperamento in tutta la legislazione, di rango costituzionale così come nella legislazione di attuazione, che riguardi la materia delle immunità della politica.

La preliminarietà della valutazione parlamentare sorregge, anzitutto, l'impianto della legge n. 140 del 2003, con riferimento alla verifica della sussistenza dell'insindacabilità parlamentare; il meccanismo autorizzatorio è, poi, posto a presidio delle libertà personali dei parlamentari in caso di adozione di provvedimenti *ex* art. 68, co. 2 e 3, Cost.; l'autorizzazione a procedere fa da filtro altresì, seppure secondo presupposti e criteri di valutazione non identici, alla perseguibilità dei reati ministeriali, secondo il disposto dell'art. 96 Cost. (come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1989) e della legge n. 219 del 1989; ed il filtro parlamentare struttura, infine, seppure secondo un meccanismo diverso, la messa in causa della responsabilità del Presidente della Repubblica per i reati presidenziali, in ragione della potestà attribuita al Parlamento in seduta comune di porre lo stesso in stato d'accusa (art. 90, co. 2, Cost.).

Non può dunque che suscitare apprezzamento la decisione di ricondurre a tale schema procedimentale anche la materia delle garanzie delle alte cariche dello Stato che siano soggetti a procedimenti penali per reati extrafunzionali.

La stessa Corte costituzionale, quando si è trovata a giudicare della legittimità costituzionale di questo istituto nell'ambito dei diversi procedimenti sopra citati, non ne ha mai messo in discussione la coerenza con l'impianto costituzionale, proprio in ragione della elasticità di valutazione che conferisce alle Camere, anche nell'ottica di tutelare la funzionalità della giurisdizione.

Con riferimento alla materia dell'insindacabilità, anzitutto, le perplessità accennate nella sentenza n. 265 del 1997, in cui la Corte aveva considerato «improprio» un assetto processuale fondato sul meccanismo della pregiudizialità parlamentare, sono state superate nella sentenza n. 120 del 2004, una vera e propria sentenza "di sistema" sulla legge n. 140 del 2003.

Ma soprattutto, con la recente sentenza n. 241 del 2009, la Corte costituzionale ha addirittura esteso in via interpretativa il novero dei casi in cui si debba preliminarmente investire la Camera competente in ordine alla valutazione dei presupposti per l'esclusione della procedibilità penale dei reati ministeriali. A conferma, dunque, di un apprezzamento per un modello procedimentale che subordini l'operare delle immunità alla valutazione parlamentare.

7. Ulteriori profili di apprezzamento

I paletti posti dalla Consulta paiono pienamente rispettati anche con riferimento alle esigenze, che furono preponderanti nella motivazione della sentenza del 2004, di tutela di principi processuali. Mi riferisco alla previsione della sospensione dei termini di prescrizione dei reati, alla possibilità di procedere all'acquisizione di prove non rinviabili, alla possibilità di trasferimento ed autonomo svolgimento del processo civile.

Sono tutte previsioni che assicurano la conformità del provvedimento in esame ai principi costituzionali, come specificati dalla giurisprudenza della Corte, e che colmano una lacuna dell'ordinamento repubblicano.