

Lamentatio sulla pietra tombale del Lodo Alfano

di Claudio Chiola *

1. Con la ponderosa sentenza 262/09, la Corte, con argomenti di intransigente costituzionalismo, propri di chi riveste il ruolo di sacro custode della Carta, indifferente alle ricadute della decisione sul delicato equilibrio istituzionale fra i poteri dello Stato, ha posto una pietra tombale sulla possibilità di adottare con legge ordinaria misure di salvaguardia a tutela dell'autonomia degli organi costituzionali.

Ma l'assunta necessità della legge costituzionale, non è condivisibile in quanto, da un lato sembra peccare per eccesso e, dall'altro, per difetto. Se la quaestio dovesse essere impostata in termini di rapporto tra organi costituzionali, potrebbe sostenersi che la relativa disciplina non è riservata alla legge costituzionale ma, al contrario, che lo stesso costituente ha volutamente lasciato ampi spazi d'indeterminatezza al fine di consentirne il riempimento con altre norme (nel giudizio sui conflitti di attribuzione, ad esempio, l'art. 37, l. 87/53, allarga il parametro a "norme" costituzionali le quali non hanno come unica fonte la legge formalmente costituzionale ma possono fare capo anche a fonti diverse). D'altro canto, la soggezione degli organi costituzionali al sindacato giudiziario non può essere riferita al rapporto tra organi con conseguente, inaccettabile, affermazione della supremazia dei giudici su tutti gli altri organi costituzionali.

E' in gioco, infatti, il regime degli atti e/o dei comportamenti di questi ultimi nei cui confronti la soggezione al controllo giudiziario, affonda le sue radici nella necessità di preservare l'imperatività della legge e nella necessità di escludere la categoria dei soggetti legibus soluti in quanto contrastante con il "principio" della pari sottoposizione alla legge dettata dall'art. 3, 1° c. Cost. Peraltro, all'argomento normativo - istituzionale, fa seguito il livello sicuramente costituzionale di tale principio che dovrebbe rendere lo stesso insormontabile anche per successivi interventi del legislatore costituzionale (Corte costituzionale sent.n. 1146/88 e precedenti ivi citati) e conseguentemente escludere ogni immunità ulteriore rispetto a quelle eccezionalmente previste nello stesso testo costituzionale (artt. 68 e 122, 4° c.).

2. Ma immunità dalla giurisdizione è sottrazione al potere giudiziario. La "sospensione" del giudizio, incide, invece, soltanto sui "tempi" del processo, con ricaduta sull'efficienza dello stesso (Corte cost. sent. n. 24/04) (escluderei, invece, il richiamo al diritto di difesa in quanto questo è pregiudicato soltanto dall'eventuale indisponibilità della sospensione). Siffatti valori, però, vanno confrontati con l'esigenza di assicurare un sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono alle alte cariche dello Stato in favore delle quali la sospensione è disposta (sent. 24/04). Il bilanciamento tra più valori costituzionali spetta, però, essenzialmente al legislatore ordinario.

In chiave di bilanciamento, inoltre, l'esigenza di ancorare la sospensione

del processo penale al pieno esercizio del diritto di difesa da parte dell'imputato, titolare di un'alta carica dello Stato, e quindi al principio dell'art. 24 Cost, non è esclusiva.

Anche alla tutela del sereno esercizio delle funzioni attribuite agli organi costituzionali può rintracciarsi una copertura costituzionale da bilanciare con l'esigenza di conservare tempi processuali certi. Ci si muove, infatti, nella stessa logica del conflitto tra poteri dello Stato, anche se riferita alla fase della prevenzione, con conseguente possibilità di riconoscere alla sottesa esigenza rilevanza costituzionale.

Comunque, l'intangibilità dei tempi processuali, cui è stato riconosciuto valore di assoluto rilievo costituzionale, è stata infranta più volte dal legislatore ordinario per molteplici "ragionevoli" motivi come risulta dalla ordinata classificazione dei diversi tipi di "sospensione" del processo penale effettuata dalla sentenza 24/04 della stessa Corte costituzionale.

3. D'altro canto, in sede di bilanciamento tra più valori costituzionali contrapposti, il principio di eguaglianza, assumendo il ruolo di parametro essenziale, si risolve necessariamente nell'esigenza del "ragionevole" esercizio del potere di bilanciamento da parte del legislatore ordinario.

Con il ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco riconosciuto al legislatore ordinario dalla sentenza n. 148/83 richiamata, incautamente, dalla sentenza 262/09, è stata giustificata addirittura l'immunità-insindacabilità dei componenti il C.S.M.

Vera la premessa, diventa inaccettabile il richiamo, anche in tema di "sospensione" dei processi, all'art. 138 Cost. ed il conseguente assunto dal necessario intervento del legislatore "costituzionale", anche perché, a quest'ultimo, sarebbe estranea la funzione di mediazione tra contrapposti valori costituzionali.

4. Semmai, poiché la sospensione è collegata alla carica e non alla persona, sembra irragionevole escludere la reiterabilità della sospensione in caso d'investitura dello stesso soggetto, nella stessa carica.

La stessa ratio del sereno svolgimento delle funzioni attribuite alle alte cariche dello Stato con la quale si giustifica la "sospensione" non viene meno in caso di reiterazione nella carica. Diversamente, la sospensione finisce per essere riferita ad un determinato soggetto avallando la tesi del "privilegio" personale sprovisto, in quanto tale, di sufficienti supporti giustificativi.

5. La logica processual-civilistica seguita dalla Corte costituzionale quando rivendica la propria libertà di scelta circa l'ordine delle questioni di legittimità sottoposte al suo esame, conseguente alla riproponibilità delle stesse in altro giudizio, è difficilmente condivisibile, in quanto configura il processo costituzionale come processo di parti, improntato all'esigenza di risolvere il conflitto tra le stesse insorto. In questo modo, però, da un lato si abbraccia una prospettiva soggettivistica e concreta dell'intervento della Corte e, dall'altro, si nega la funzione di indirizzo costituzionale che con le proprie decisioni la Corte svolge nei confronti del legislatore futuro (D'Andrea).

Se la funzione della Corte è anche questa, l'autonomia delle singole questiones sottoposte al suo esame implica il dovere per quest'ultima di

esaminare ciascuna di queste funditus (l'utilitas del giudizio va valutata anche in relazione al legislatore, destinatario privilegiato delle sentenze di accoglimento).

Se funzione dell'organo di garanzia è quello di tutelare la Costituzione dalle scelte lesive del legislatore ordinario, non è sufficiente espellere l'"atto" legislativo che sia lesivo della Costituzione, ma occorre anche prevenire future violazioni, nell'ottica del rapporto collaborativo tra i massimi organi dello Stato.

6. L'intervento del legislatore ordinario nell'ambito delle "prerogative" (nelle quali la Corte comprende, indistintamente, accanto alle immunità propriamente dette, e cioè i casi di sottrazione al potere giudiziario, anche tutte le ipotesi di deroga al regime giurisdizionale comune) che, secondo la sentenza in esame, debbono essere previste con legge costituzionale, è ammissibile soltanto in chiave attuativa.

La premessa non soltanto è contestabile ma risulta sconfessata dalla stessa esemplificazione fatta nella sentenza.

In particolare, l'impiego della legge ordinaria per l'introduzione dell'immunità in senso proprio per le opinioni espresse dai componenti il CSM.

La scriminante non è stata prevista nella Carta costituzionale, bensì, direttamente, da una legge ordinaria la quale trova il suo titolo giustificativo "nella logica del disegno costituzionale che il Consiglio sia garantito nella propria indipendenza, tanto nei rapporti con altri poteri quanto nei rapporti con l'ordine giudiziario nella misura necessaria a preservarlo da influenze (Corte costituzionale sent. n. 148/83). E' il "principio" d'indipendenza dell'organo di rilevanza costituzionale che costituisce quindi l'effettivo ed unico titolo giustificativo della legge ordinaria (3.1.1981, n. 1) con la quale s'introduce, direttamente, ex novo, l'immunità dei componenti il CSM.

Analogamente, può quindi fondatamente sostenersi che l'esigenza di garantire l'indipendenza dell'organo di vertice dell'Esecutivo nei confronti degli altri poteri e comunque il sereno svolgimento delle importanti funzioni inerenti a tale carica, rientri tra i valori – principio costituzionali sulla cui base costruire con legge ordinaria una misura di salvaguardia quale la sospensione dell'azione penale. Misura che, per incidens, non interferisce con l'azione penale e quindi con l'art. 112 Cost. giacché per funzionare presuppone che l'azione sia stata già esercitata (sentenza 143/82). E' soltanto nei confronti dell'immunità – sottrazione al giudice che l'evocazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale è rilevante (Così la sentenza 262/09, laddove nega l'applicazione della sospensione alla fase delle indagini preliminari perché altrimenti si determinerebbe la definitiva sottrazione dell'imputato alla giurisdizione).

Semmai, più che contestare, come viene invece fatto con la sentenza in esame, la disparità di trattamento che la normativa censurata generava tra Presidente del Consiglio e Ministri (che comunque è organo diverso, primus, sia pure inter pares), poteva sostenersi che il livellamento del particolare regime giudiziale per i reati funzionali commessi da tali organi, con legge costituzionale n. 1/89, acquisiva valenza di principio costituzionale. Conseguentemente, l'attribuzione con legge ordinaria di

un'ulteriore prerogativa a favore del Presidente del Consiglio risulterebbe viziata, per difetto, in quanto non estende la sospensione del processo penale anche nei confronti dei singoli Ministri.

* Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Università di Roma “La Sapienza”