

La Corte costituzionale sul “Iodo Alfano”: una risposta tardiva?

di Andrea Morrone

Costituzionalmente illegittima “per violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 138 Cost., in relazione alla disciplina delle prerogative di cui agli artt. 68, 90 e 96 Cost.”. Così la Corte costituzionale ha deciso, dopo la sent. n. 24 del 2004 che ha annullato il “Iodo Schifani”, la fine pure della legge n. 124 del 2008 (c.d. Iodo Alfano), sulla sospensione del processo nei confronti delle quattro alte cariche dello Stato. Un simile esito non era affatto scontato, però. Non solo perché sulla questione la politica e la dottrina si sono, al loro interno, spaccate; ma anche perché la decisione del 2004 non poteva – nonostante le opposte opinioni contrarie – ritenersi risolutiva della questione ora come allora centrale: può una legge ordinaria stabilire una prerogativa costituzionale non prevista?

I motivi che fondano la decisione n. 262 sono di due ordini: da un lato l'introduzione di un *ius singulare* in deroga all'art. 3 Cost. senza specifica disposizione costituzionale, dall'altro l'irragionevolezza intrinseca della norma di limitazione della prerogativa alle quattro cariche dello stato. In relazione al primo, la Corte costituzionale scioglie uno dopo l'altro i nodi centrali posti dal giudice remittente: se le prerogative costituzionali, come deroghe all'eguaglianza *giuridica*, devono essere previste da norme di rango costituzionale; se la sospensione del processo stabilita dal “Iodo Alfano” sia una prerogativa. Le risposte sono entrambe positive. Le prerogative sono dirette a tutelare lo svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali, attraverso la protezione dei titolari delle relative cariche, sia per atti funzionali sia per atti extrafunzionali. Istituti al contempo “fisiologici al funzionamento dello Stato” e “derogatori rispetto al principio di eguaglianza”. La disciplina contenuta nel testo della Costituzione va intesa “come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né *in peius* né *in melius*”. Poiché le prerogative sono “sistematicamente regolate da norme di carattere costituzionale” (come nel caso degli artt. 68, 90 e 96 Cost.), il legislatore ordinario “può intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato”. La Corte esclude in proposito una riserva di legge costituzionale: ma si tratta di un passaggio non condivisibile e non corretto, che contraddice la premessa. La deroga al 3 Cost. è legittima solo se con norma costituzionale: ma ciò perché così esige la Costituzione, essendo lo *status* dei titolari di organi supremi materia costituzionalmente *riservata*.

Il secondo nodo è sciolto dimostrando, alla stregua della *ratio legis*, che il “Iodo Alfano” istituisce una sospensione processuale che equivale a una prerogativa e che, con legge ordinaria, crea una disparità di trattamento. Dimostrato che già la legge n. 140 del 2003 dissimulava, mediante la sospensione del processo, una prerogativa, la Corte chiarisce che anche la legge n. 124 del 2008, nonostante le novità introdotte, è diretta a garantire non il diritto di difesa dell'imputato, ma la “protezione delle funzioni di alcuni organi costituzionali”. Anche la nuova legge, come quella del 2003, istituisce dunque una prerogativa che deroga il principio di eguaglianza, creando “una evidente disparità di trattamento delle alte cariche rispetto a tutti gli altri cittadini...”. E' vero, ricorda la Corte, il principio di eguaglianza esige che situazioni eguali siano trattate in modo eguale e situazioni diverse in maniera differente. Nel caso di specie, però, in cui il differente trattamento innanzi alla giurisdizione riguarda il titolare di un organo costituzionale e si allega quale causa giustificatrice l'esigenza di proteggere le funzioni dell'organo, la conseguenza deve essere che “un tale *ius singulare* abbia una precisa copertura costituzionale”.

Al motivo principale e assorbente, tuttavia, la Corte aggiunge (ma non era più necessario)

la violazione pure del principio di eguaglianza-ragionevolezza, sia sotto il profilo della disparità di trattamento fra Presidenti e componenti degli organi collegiali e quello del pari trattamento di cariche disomogenee. Le differenze strutturali e funzionali che distinguono i Presidenti dagli altri componenti non sono tali da alterare il complessivo disegno costituente, dato che sono le Camere e il Governo rispettivamente titolari della funzione legislativa e dell'indirizzo politico. Dopo questo passaggio un po', diciamo pure, veloce, la Corte costituzionale respinge il rilievo del premier come *primus super pares*: tesi suggestiva ma non certo peregrina, che tuttavia la difesa privata, in modo un po' affrettato, argomenta utilizzando solo la novella elettorale del 2005 (l'indicazione sulla scheda del nome del candidato premier come causa di un'elezione semi-diretta). In modo *tranchant* e formale, però, la sentenza ci avverte che una legge ordinaria "non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del consiglio dei ministri"! La disomogeneità tra cariche è riaffermata, invece, sia per le fonti di investitura sia per la natura della funzione, sicché la fonte popolare o il carattere politico non sono tratti esclusivi dei quattro privilegiati, come vorrebbe la difesa, essendo comuni anche ad altri organi.

I motivi della decisione n. 262, pur collegati al precedente del 2004, ne costituiscono un parziale *overruling*. Ciò non perché, in questa occasione, la stessa Corte costituzionale ha rigettato il rilievo del giudice *a quo* su una presunta violazione di un giudicato costituzionale (sia per la diversa disciplina nei due casi, sia per il fattore tempo sempre decisivo ai fini del giudizio). Né, tanto meno, perché allora la decisione si fondava sugli artt. 3 e 24 Cost. e, quindi, non sull'art. 138 Cost., dato che questo parametro poteva dirsi o non direttamente chiamato in causa dal giudice remittente o, secondo il tenore della motivazione, dato per assorbito nella motivazione principale. La verità è che la violazione dell'art. 138 Cost. e, quindi, l'incompetenza assoluta della legge ordinaria era ben presente già nella prima *quaestio*. La stessa Corte, infatti, aveva individuato quel vizio dall'ordinanza del giudice *a quo*, laddove faceva riferimento alla violazione del sistema costituzionale delle norme sulle prerogative costituzionali (artt. 68, 90 e 96 Cost.) e, quindi, implicitamente al contrasto pure col 138 Cost. Ad ogni modo, non era così difficile estrarlo dal contesto: è *ius receptum* il potere del giudice delle leggi di integrare il parametro con il dedotto e il *deducibile* (per tutte sent. n. 99 del 1997). Non è necessario ricorrere a raffinati ragionamenti per dimostrare che il giudizio sulla forma costituzionale ha l'assoluta precedenza su ogni altro, e che la scelta del parametro è un atto di decisione sovrana. Così stando le cose, però, è evidente che nel 2004 la Corte, probabilmente divisa al suo interno più che in questa circostanza, ha compiuto un'inversione logica e giuridica dell'ordine dei parametri, antepoendo la violazione degli artt. 3 e 24 Cost. a quella degli artt. 68, 90, 96 e 138 Cost. (dati per assorbiti e, quindi, non utilizzati affatto). Non solo: la deroga all'eguaglianza innanzi alla giurisdizione lì veniva ritenuta possibile in astratto e in concreto giustificata nel valore, riconosciuto come fondamentale, del sereno svolgimento delle funzioni costituzionali. Il vizio della legge era che l'automatismo generalizzato della sospensione incideva, menomandolo, il diritto di difesa (di imputato e parte civile). Non c'era affatto, neppure nel motivo principale di accoglimento, un problema di natura costituzionale della disciplina, essendo la legge viziata da un irragionevole bilanciamento di valori.

E' probabilmente questo aspetto, non certo secondario, all'origine di quella che può essere sembrata un'autentica "commedia degli errori", messa in scena da quasi tutti i protagonisti della vicenda. Innanzitutto il governo e la maggioranza che, dopo lo "schiaccio" del 2004, hanno ritenuto pure per il "lodo Alfano" costituzionalmente sufficiente la legge ordinaria, da scrivere, piuttosto, "sotto dettatura" della sent. n. 24 del 2004 (e, infatti, così si spiegavano le novità in tema di rinunciabilità e non reiterabilità della sospensione, esperibilità delle prove non rinviabili, tutela della parte civile, esclusione del Presidente della Consulta). Poi il Presidente della Repubblica che, per liberarsi dagli opposti stratonamenti (divenuti una prassi istituzionale, ma non costituzionale), per ben due volte e in modo non certo rituale,

è stato costretto a giustificare, sia la presentazione del disegno di legge sia la promulgazione, con il motivo che la Corte costituzionale non aveva imposto la forma costituzionale. Ancora, la stessa Corte costituzionale, rea, dopo la nuova bocciatura, di aver tradito sé stessa e di aver ingannato il Parlamento. Infine, molti *maitres à penser* che hanno denunciato una palese violazione dell'eguaglianza, concepita, però, in termini così assoluti che non si ritrovano né nella Costituzione, né nell'ordinamento (come giustificare le novelle contenute nelle leggi cost. nn. 1/1948 e 1/1953?), né nella sent. n. 24 del 2004, né ora nella decisione che si annota (nonostante qualche lettore distratto). Rispetto a questa rappresentazione, diffusa negli oppositori del "lodo Alfano", appariva *borderline* la posizione di chi, una minoranza invero, criticava la legge 124, come la precedente, per difetto di forma costituzionale.

Non è importante, in questo contesto, stabilire chi ha vinto e chi ha perso. E' piuttosto rilevante sciogliere un dubbio *de futuro*: avere affiancato alla violazione degli artt. 3 e 138 Cost. pure l'irragionevolezza intrinseca (non necessario se si condivide quanto detto sul carattere naturalmente assorbente di quei motivi) impone al legislatore, qualora volesse introdurre una simile prerogativa con legge costituzionale, di stabilirla per tutti i componenti di un organo collegiale? Sarebbe cioè parimenti illegittima una legge costituzionale che si limitasse, ad esempio, al solo Presidente del Consiglio dei ministri? Credo, nonostante opinioni contrarie, che una simile conclusione provi troppo. Invero il vero vizio del "lodo Alfano" è, nonostante un passaggio poco felice della motivazione, la violazione di una riserva costituzionale in materia di prerogative: solo attivando la revisione costituzionale si potrebbe perciò stabilire una deroga all'eguaglianza dei cittadini per una delle alte cariche dello stato. Parlare di *ius singulare* ma con norma costituzionale significa proprio questo: una deroga puntuale anche per un solo soggetto, non certo una deroga necessariamente per categorie (ritenute) omogenee.