

## Dalla sentenza n. 24/2004 alla sentenza n. 262/2009: un'opera in due atti

di Francesca Sgrò \*

**Sommario:** 1. La necessità di uno stringente rigore ermeneutico. 2. Un sistema di delicati equilibri: le prerogative costituzionali. 3. La parabola della difesa privata. 4. Due sentenze a confronto. 4.1. La sospensione del processo nella sentenza n. 24/2004. 4.2. Il fil rouge che lega due sentenze. 4.3. Ulteriori censure di incostituzionalità. 5. In nome dell'equilibrio del sistema.

### **1. La necessità di uno stringente rigore ermeneutico.**

Tre ordinanze di rimessione<sup>1</sup> costituiscono il fertile terreno da cui la Corte Costituzionale prende le mosse per proseguire un ragionamento giuridico iniziato qualche anno prima con la sentenza n. 24/2004. Destreggiandosi abilmente per non travalicare gli stretti confini della "consueta" attività esecutiva connessa al vaglio di costituzionalità di una legge (nel caso *de quo* la l. 124/2008<sup>2</sup>), la Corte ha seguito un percorso argomentativo prettamente giuridico e asettico, con l'intento di apprestare un giudizio del tutto scevro da condizionamenti estranei all'architettura costituzionale. Tale operazione si è rivelata ancor più accurata e attenta, se si considera che – anche dallo spirito della sentenza – emerge come siano sempre avvertite (seppure estranee al giudizio) le diverse implicazioni che immediatamente si riflettono su un piano meta-giuridico: e ciò tanto riguardo all'impianto politico nel suo complesso, considerate le inevitabili ricadute sul terreno delle istituzioni, investite da una "rivoluzione soff" degli equilibri tradizionale; che per profili contingenti, stante l'immediata proiezione che una tale pronuncia di incostituzionalità rifletterà direttamente nelle sedi giudiziarie da cui ha tratto origine e indirettamente sul coevo assetto di governo.

<sup>1</sup> Si fa riferimento all'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano, sez. I penale, del 26.09.2008 (r.o. 397/08), all'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano, sez. X penale del 04.10.2008 (r.o. 398/08) e all'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Roma del 26.09.2008 (r.o. 9/09).

<sup>2</sup> La legge 23 luglio 2008, n. 124 "Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato" è dichiarata incostituzionale - con la sentenza n. 262/2009 - all'art. 1 che si riporta: Art. 1. "1. Salvi i casi previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali nei confronti dei soggetti che rivestono la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente del Senato della Repubblica, di Presidente della Camera dei deputati e di Presidente del Consiglio dei ministri sono sospesi dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica o della funzione. La sospensione si applica anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione. 2. L'imputato o il suo difensore munito di procura speciale può rinunciare in ogni momento alla sospensione. 3. La sospensione non impedisce al giudice, ove ne ricorrano i presupposti, di provvedere, ai sensi degli articoli 392 e 467 del codice di procedura penale, per l'assunzione delle prove non rinviabili. 4. Si applicano le disposizioni dell'articolo 159 del codice penale. 5. La sospensione opera per l'intera durata della carica o della funzione e non è reiterabile, salvo il caso di nuova nomina nel corso della stessa legislatura né si applica in caso di successiva investitura in altra delle cariche o delle funzioni. 6. Nel caso di sospensione, non si applica la disposizione dell'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale. Quando la parte civile trasferisce l'azione in sede civile, i termini per comparire, di cui all'articolo 163-bis del codice di procedura civile, sono ridotti alla metà, e il giudice fissa l'ordine di trattazione delle cause dando precedenza al processo relativo all'azione trasferita. 7. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della presente legge. 8. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale." Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 173 del 25 luglio 2008. Cfr. [www.camera.it](http://www.camera.it).

A ciò si aggiunge l'ingombrante ed importante precedente costituito dalla pronuncia sulla l. 140/2003<sup>3</sup> (differente ma allineata alla l. 124/08) rispetto alla quale esigenze di coerenza impongono lo sviluppo di un impianto argomentativo ben strutturato e senza sbavature, al riparo da dubbi di contraddittorietà col passato, e perciò circoscritto alla stringente analisi del variegato *petitum* costituzionale, ricondotto dalla Corte a secche e precise *quaestiones iuris*.

Pertanto, un triplice ordine di difficoltà – in termini di ermeneutica costituzionale, di coerenza sistematica e di ricaduta politica - è stato affrontato dal giudice delle leggi, il quale è tenuto non solo a verificare *sic et simpliciter* la conformità alla Costituzione delle disposizioni legislative sottoposte al suo esame, ma è obbligato ad assolvere ad una funzione di regia nel cogliere e diffondere il senso dei precetti costituzionali, che rimane ontologicamente identico pur se adattato alle diverse angolazioni dalle quali lo si interpreta ed alle fattispecie attraverso cui si filtra. E la Corte fa del rigore tecnico-giuridico lo strumento per dare coerenza costituzionale proprio in quella zona di confine tra diritto e politica che vede nelle istituzioni il massimo elemento di congiunzione.

## **2. Un sistema di delicati equilibri: le prerogative costituzionali.**

Il cuore della sentenza n. 262/2009 è incentrato sul tema delle prerogative, ed in particolare sulla configurazione della sospensione del processo penale di cui alla l. 124/2008 quale prerogativa costituzionale<sup>4</sup>.

Nonostante le numerose censure e conseguenti eccezioni delle parti che hanno orientato ed accompagnato la riflessione sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 23 luglio 2008 n. 124, la Corte ha proceduto in modo estremamente pragmatico e lineare: dopo essersi soffermata sull'inquadramento teorico delle c.d. prerogative costituzionali (o immunità in senso lato) e sui limiti qualitativi e quantitativi che vanno necessariamente applicati, trattandosi di una deroga al principio di uguaglianza<sup>5</sup>, essa verifica se tali prerogative si attagliano alla sospensione processuale in oggetto e, concludendo positivamente, ne sancisce l'incostituzionalità non solo per il mancato rispetto delle regole procedurali *tout court*, ma per un'illegittimità che –

<sup>3</sup> La legge 20 giugno 2003, n. 140 "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato" è dichiarata incostituzionale – con la sentenza n. 24/2004 - all' art. 1, comma 2, e in via consequenziale all'art. 1, comma 1 e 3, che si riportano: ART. 1. "1. Non possono essere sottoposti a processi penali, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime: il Presidente della Repubblica, salvo quanto previsto dall'articolo 90 della Costituzione, il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio dei ministri, salvo quanto previsto dall'articolo 96 della Costituzione, il Presidente della Corte costituzionale. 2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono sospesi, nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 e salvo quanto previsto dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali in corso in ogni fase, stato o grado, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime. 3. Nelle ipotesi di cui ai commi precedenti si applicano le disposizioni dell'articolo 159 del codice penale." Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 142 del 21 giugno 2003. Cfr. [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>4</sup> Cfr. Giupponi T. F., "Le immunità della politica: contributo allo studio delle prerogative costituzionali", Giappichelli, Torino, 2005, pag. 477; cfr. altresì Zagrebelsky G., "Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale", Einaudi, Torino, 1979, pag. 110; cfr. Zangara V., "Le prerogative costituzionali: rilievi e prospettive", Cedam, Padova, 1972, pag. 144 e ss.

<sup>5</sup> Cfr. Pace A., "Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali", in *Quad. cost.*, 2000, pag. 292.

derivando dalla precisa qualificazione giuridica della fattispecie normata - emerge alla luce della *ratio legis*. L'illegittimità viene quindi a delinearsi in un'ottica teleologica, cioè attraverso la valutazione delle esigenze extra-processuali che costituiscono il fine primario della legge censurata. In sostanza, *"la sospensione processuale (de quo)... è diretta essenzialmente alla protezione delle funzioni proprie dei componenti e titolari di alcuni organi costituzionali e, contemporaneamente, crea un'evidente disparità di trattamento di fronte alla giurisdizione..."*; *"sussistono, pertanto, entrambi i requisiti propri delle prerogative costituzionali, con conseguente inidoneità della legge ordinaria a disciplinare la materia"*. Ad avviso della Corte, la norma crea un *"eccezionale ed innovativo status protettivo"* a favore delle alte quattro cariche costituzionali, che si qualifica come prerogativa ma non è desumibile dalle norme costituzionali già esistenti sulle prerogative e che, pertanto, è priva di copertura costituzionale. L'illegittimità sancita dalla Corte emerge perciò dal combinato disposto degli artt. 3 e 138 Cost., in relazione alla disciplina delle prerogative di cui agli artt. 68, 90 e 96 Cost. Questo è il terreno sul quale i giudici costituzionali hanno risolto i quesiti e questo è il senso immediato della sentenza.

La Corte accoglie l'impostazione del Tribunale di Milano rimettente e - sul solco della sentenza 2004 - ravvisa una chiara lesione del principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione, laddove si allargano indebitamente le maglie delle eccezioni-prerogative; ne è confermata l'ulteriore invalidità del percorso formale tracciato per introdurre nel sistema le nuove eccezioni.

Il ragionamento è sillogistico: tutte le prerogative di organi costituzionali, in quanto derogatorie rispetto al principio di uguaglianza, devono essere stabilite con norme di rango costituzionale; la norma censurata introduce un'ipotesi di sospensione del processo penale che si risolve in una prerogativa, perché è diretta a salvaguardare il regolare funzionamento non già del processo, ma di alcuni organi costituzionali; ne consegue che la sospensione del processo censurata avrebbe dovuto essere prevista da norme di rango costituzionale. Ogni passaggio è ben calibrato, asciutto e di evidente consequenzialità e tutti i punti nel loro svolgersi evidenziano come l'incostituzionalità non derivi semplicemente dall'introduzione di nuove prerogative o dalla mera violazione di una riserva di legge costituzionale, bensì dall'effetto esponenziale che produce la delicata combinazione degli interessi costituzionali al di fuori delle regole del gioco.

Chiarito che le prerogative costituzionali assicurano alle persone munite di tale *status* una specifica protezione che le sottrae all'applicazione delle regole ordinarie della giurisdizione in relazione tanto agli atti funzionali (cioè intimamente collegati alla funzione istituzionale) che agli atti extrafunzionali, la Corte precisa che esse sono facilmente riconoscibili proprio per la loro intrinseca duplice caratteristica: da un lato, sono finalizzate a garantire l'esercizio dei più alti compiti istituzionali, e quindi il funzionamento dello Stato, e dall'altro derogano al regime giurisdizionale comune, discostandosi dal principio di uguaglianza dei cittadini e di parità di trattamento rispetto alla

giurisdizione<sup>6</sup>. Più che di una deroga, la Corte sembra suggerire che nel caso di specie vi sia un diverso modo di atteggiarsi del principio di uguaglianza, perché le esigenze di protezione trascendono la singola persona fisica che incarna la carica istituzionale e mirano alla difesa del funzionamento e della stabilità dello Stato proprio in quelle pieghe in cui è possibile incidere trasversalmente sulla funzione politica di ciascun attore istituzionale. Si tratta di equilibri delicati in cui – alla logica del sottile rimando tra regola ed eccezione - si preferisce il metodo della specialità (che rinvia ad un sistema autonomo, a sé stante), laddove si afferma che *“la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali”*. Trattandosi di immunità di tale alto impatto sull'ordinamento, proprio perché entrano in rilievo interessi politici in senso stretto in quel settore nevralgico di competenza del potere giudiziario, le valutazioni ad esse sottese ed il bilanciamento delle contrapposte esigenze di pari trattamento che si innescano di fronte a nuove ipotesi non possono che richiedere una *sedes* costituzionale. Se così non fosse, se cioè non fosse chiara ed evidente la copertura costituzionale dell'immunità, verrebbe gravemente minata la certezza della permanenza degli equilibri tra i poteri dello Stato (cui nello specifico la misura della sospensione è funzionale e servente) e risulterebbe ingiustificato il profilo della disparità di trattamento<sup>7</sup>, con piena lesione del principio di uguaglianza, perché risolverebbe la prerogativa in un mero beneficio *ad personam*.

A presidio dell'armonia di una tale opera di ingegneria costituzionale – che si alimenta di micro-equilibri per generare l'ordine tra le istituzioni – si impone la necessaria operatività dell'art. 138 Cost., che nel caso di specie risulta violato non semplicemente per l'inosservanza della riserva costituzionale in sé, ma come violazione logicamente ultronea, perché sottintende e presuppone il mancato rispetto di quel sistema a sé stante di prerogative che è inibito al legislatore ordinario proprio perché – quale sottosistema di una più ampia rete di contemperamenti – contribuisce a connotare l'identità costituzionale dell'ordinamento; in questo manifesta un più chiaro collegamento con l'art. 3 Cost. rendendo evidente come l'assenza di una trama costituzionale – e quindi di quel bilanciamento tra tutti i poteri - sia comunque foriera di disuguaglianza tanto rispetto ad altre cariche istituzionali che rispetto ai cittadini<sup>8</sup>.

La disparità di trattamento è evidente rispetto ai cittadini comuni, in quanto l'immunità opera con riferimento ai processi instaurati nei confronti delle alte cariche per imputazioni relative a qualunque reato, anche extrafunzionale, e in qualunque epoca commesso, e quindi anche prima dell'assunzione della carica. Rispetto poi alla disparità di disciplina tra i Presidenti, che godono dell'immunità, e i componenti degli organi costituzionali, che non sono menzionati dalla l. 124/2008, la Corte ne evidenzia l'illegittimità, considerato

---

<sup>6</sup> Cfr. in proposito, AAVV, *“Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1 aprile 2000”*, Giuffrè, Milano, 2001, XV, pag. 405.

<sup>7</sup> Cfr. sul tema Martinelli C., *“Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato: recenti sviluppi e nuove prospettive”*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 241 e ss.

<sup>8</sup> Cfr. Giupponi F. T., *“Il lodo Alfano e la riserva costituzionale in tema di immunità”*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 10.07.2008.

che, al di là delle differenze strutturali e funzionali, è attribuita rispettivamente alle Camere e al Governo – e non ai loro Presidenti – la funzione legislativa (art. 70 Cost.) e la funzione di indirizzo politico ed amministrativo (art. 95 Cost.).

In particolare, non è configurabile – ad avviso della Corte – una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma ne mantiene la coesione e ricopre perciò una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*. La stessa disciplina costituzionale dei reati ministeriali (art. 96 Cost. come modificato dalla l. cost. n. 1/1989) conferma che il Presidente del Consiglio ed i ministri sono sullo stesso piano per quanto concerne i reati funzionali. Invece, la norma censurata modificherebbe questa parità, da un lato consentendo una sospensione automatica del processo penale in favore del solo Presidente del Consiglio e soltanto per reati extra-funzionali, dall'altro alterando il regime tra reati extra-funzionali, per i quali s'introduce la sospensione automatica, e reati funzionali, per i quali tale meccanismo non opera nonostante qui sia chiaro il collegamento con la funzione politica esercitata.

Parimenti, non è rintracciabile una superiorità dei Presidenti delle Camere sugli altri componenti, partecipando tutti all'esercizio della funzione legislativa come rappresentanti della Nazione, e quindi soggetti alla disciplina dell'art. 68 Cost.

Su questo punto la Corte si allinea alla propria precedente pronuncia n. 24/2004 che richiama espressamente, evidenziando la sua posizione ferma sulla questione.

Circa poi il profilo della disparità di trattamento tra cariche disomogenee, richiamando ancora una volta la sentenza n. 24, la Corte ribadisce che, nonostante il tratto comune alle quattro cariche privilegiate risieda nella fonte di legittimazione, che è data dalla volontà popolare e dalla funzione politica esercitata, tuttavia non è un tratto ad esse esclusivo, ma è presente in altri organi statali e non (es. singoli parlamentari, consiglieri regionali...), per cui tale profilo non è idoneo a giustificare un'esenzione a vantaggio esclusivo delle predette cariche.

### **3. La parabola della difesa privata.**

La Corte costituzionale è definitiva nel ricondurre la sospensione di cui alla l. 124/2008 al *genus* delle prerogative costituzionali, demolendo l'impianto della difesa della parte privata<sup>9</sup> che nega invece la natura di immunità proprio perché la sospensione in oggetto sarebbe teleologicamente orientata non al sereno svolgimento delle funzioni inerenti le alte cariche, ma alla piena esplicazione del diritto di difesa dell'imputato la cui tutela, in quanto condizione ineliminabile del giusto processo, verrebbe ad imporre un arresto temporaneo del giudizio sino al termine del mandato.

La sospensione conseguirebbe pertanto alla sussistenza di un legittimo impedimento a comparire, inteso quale impossibilità o grave difficoltà per l'imputato di presenziare alle udienze e di apprestare la propria difesa, proprio perché riveste in parallelo la carica istituzionale. E difatti, la possibilità di rinunciare a tale beneficio (introdotta nel testo del 2008 quale elemento

---

<sup>9</sup> Si fa presente che la Corte costituzionale in diversi passaggi della sentenza in commento definisce l'imputato "*parte privata*".

innovativo rispetto alla legge del 2003 per assecondare la precedente sentenza costituzionale) confermerebbe che non si tratta di una prerogativa costituzionale, che richiede semmai l'indisponibilità della misura da parte dell'imputato in ossequio alla preminenza dell'interesse istituzionale; parimenti, la non reiterabilità della sospensione (ulteriore *quid novi* della l. 124/2008) si spiegherebbe nell'ottica della piena esplicazione della difesa della parte privata che dispone del solo tempo utile (ravvisato in un mandato) per organizzarsi e conciliare gli impegni istituzionali di un eventuale nuovo incarico ed il processo penale. La difesa della parte privata inoltre ha voluto ulteriormente prendere le distanze dal riferimento alle prerogative costituzionali, in quanto la sospensione – a differenza delle immunità funzionali e della condizione di procedibilità ex art. 68 Cost. – consente la reviviscenza del giudizio non appena sia terminato il mandato, comportando in tal modo il semplice differimento dell'esercizio dell'azione penale, senza alcuna compromissione della parità di trattamento.

La Corte Costituzionale contesta alla base tale impostazione, negando la supposta diversità di *ratio* e di finalità tra le prerogative costituzionali e la sospensione del processo denunciata, e non si lascia persuadere dalla casistica riportata nelle memorie volta a dimostrare come non tutti i rapporti tra gli organi costituzionali ed il processo penale siano necessariamente definiti con norma costituzionale<sup>10</sup>.

Di certo, è innegabile una sorta di inversione di impostazione della difesa privata circa il senso ed il valore da conferire alla sospensione del processo penale a beneficio delle alte cariche, della cui disciplina il legislatore ordinario tenta di appropriarsi.

È interessante raffrontare l'indirizzo seguito dalla difesa di parte nel recente giudizio di legittimità costituzionale e il differente impianto argomentativo seguito invece nel giudizio riferito alla costituzionalità del c.d. Lodo Schifani. Si tratta di un parallelo utile da più punti di vista: anzitutto, il testo normativo della l. 124/2008 ripropone, seppur in termini parzialmente diversi, il medesimo istituto processuale di cui alla l. 140/2003; inoltre, la parte privata nei due giudizi coincide, cioè è la medesima persona fisica; e ancora, tale parte privata, essendo Presidente del Consiglio, è destinataria diretta della norma censurata (in entrambe le formulazioni legislative), ma è altresì promotrice e fulcro politico delle leggi il cui disegno è di matrice governativa. Pertanto, risulta di particolare valore quanto si desume dalle memorie, considerato che si potrebbe legittimamente presumere una loro utilità per interpretare nel vivo lo spirito della legge, provenendo da una parte che è diretta propaggine di chi – redigendo il testo – è responsabile con la sua iniziativa della scelta del legislatore.

Partendo da questa prospettiva, risulta evidente che in entrambe le impostazioni difensive sia negata ogni assimilazione alle immunità costituzionali, ma desta qualche perplessità constatare che nella vicenda processuale più recente la *ratio* della sospensione del giudizio è rintracciata nella prevalenza del diritto di difesa dell'imputato che, rivestendo al contempo una carica istituzionale, potrebbe per ciò stesso subire un pregiudizio nell'apprestare e svolgere la propria tutela processuale. Nel 2003 invece l'analoga interruzione prevista a favore delle medesime cariche veniva

---

<sup>10</sup> Cfr. Elia L., "La Corte ha fatto vincere la Costituzione" in *Giurisprudenza costituzionale* n. 1/2004, pag. 394 e ss.

giustificata – dallo stesso *team* difensivo - alla luce della salvaguardia delle più alte cariche dello Stato dagli inevitabili turbamenti conseguenti all'esercizio di ogni azione penale in costanza di mandato.

La sospensione viene congegnata dapprima nell'ottica della tutela delle istituzioni, al fine di impedire che le vicende penali personali dell'uomo possano incidere sulla serenità dello svolgimento della carica: quindi, un'ispirazione connotata dai più alti interessi della Nazione. E la misura, stante la natura meramente processuale e l'operatività per i soli reati extrafunzionali, correttamente avrebbe potuto essere disciplinata - nel silenzio della Costituzione - dal legislatore ordinario.

Successivamente, però, quella stessa difesa-parte privata rinnega lo spirito della norma per come dichiarato nella precedente circostanza giudiziaria e la finalità di tutela del sereno svolgimento delle funzioni pubbliche cede il passo in nome di esigenze tutte private, cioè la piena esplicazione del diritto di difesa che esclude ogni connessione con i compiti istituzionali, relegati al ruolo di causa di esonero piuttosto che scopo ultimo della tutela normativa.

Questa discrasia, che non sarà sfuggita ai giudici costituzionali in occasione dell'ultimo confronto, getta un cono d'ombra sull'affidabilità delle memorie difensive a tradurre in qualche modo la *volutas legis*, nonostante il collegamento che sarebbe logico presumere tra il legislatore e la parte privata (che, essendo Presidente del Consiglio, non può non essere ben consapevole dello spirito di una legge che un suo ministro propone) ed anzi sembra sottendere un cambiamento di rotta volto a mantenere la sostanza di un privilegio nel vano tentativo di mutarne la forma e le motivazioni. La maggiore attendibilità e la fiducia che legittimamente si potrebbe riporre nelle argomentazioni difensive, stante la duplicità di ruolo istituzionale e processuale, specie nel caos interpretativo generato dalla caratura politica della sospensione processuale introdotta, si sgretolano di fronte ad una tale inspiegabile contraddizione dell'impostazione difensiva, che anzi apre la strada al dubbio che la differente *ratio* invocata nell'ultima sede costituzionale si spieghi, al pari delle correzioni circa la rinunciabilità e la temporaneità della misura apportate dal legislatore ordinario, col mero intento di assecondare la precedente pronuncia di incostituzionalità, riparando alle censure mosse per riproporre nuovamente e pervicacemente la stessa sospensione, senza però dare coerenza di sistema alla successione normativa e soprattutto senza manifestare alcun indirizzo politico univoco sul tema, che presupponga una pregressa valutazione degli interessi coinvolti e che assicuri la prevalenza ponderata ad un interesse determinato, sia esso privato o istituzionale, in quanto conforme ad un preciso sistema valoriale.

#### **4. Due sentenze a confronto.**

Per cogliere tutte le sfumature del ragionamento seguito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 262/2009 è opportuno rintracciare il percorso argomentativo già originato con la pronuncia n. 24/2004, in modo da individuare, alla luce del bilanciamento degli interessi effettuato nelle due occasioni, la gerarchia dei valori al cui presidio sono ispirate entrambe le pronunce costituzionali.

E' una regola processuale immanente al sistema quella per cui il *thema decidendi* vada necessariamente correlato al *petitum* e alle argomentazioni adottate per suffragarne l'accoglimento, che limitano e connotano l'oggetto della vertenza processuale. In sostanza, l'organo giudiziario decide sulla base dell'impostazione proposta dal richiedente, cioè accoglie o rigetta la domanda attraverso il filtro delle motivazioni con cui la parte ne spiega la portata. Pertanto, anche nei casi in esame la valutazione della Corte Costituzionale si muove all'interno dei confini tracciati dalle richieste delle parti, vaglia il percorso giuridico da queste suggerito nella formulazione delle motivazioni annesse alle censure ed alle eccezioni e conclude all'insegna dell'esplicazione e dell'adattamento dei principi fondamentali a quel tessuto argomentativo.

#### **4.1 La sospensione del processo nella sentenza n. 24/2004.**

Nella valutazione di costituzionalità della l. 140/2003, la Corte – a fronte delle differenti obiezioni mosse dal Tribunale rimettente – ne eleggeva una come fondamentale e decisiva per risolvere immediatamente la vertenza e dal confronto con le tesi difensive di parte privata (oltre che con le argomentazioni del C.I.R. e dall'Avvocatura di Stato) maturava una decisione pertinente e calibrata al piano argomentativo per come disegnato dalle parti col proprio impianto motivazionale

Le critiche alla legge riflettevano una disciplina che introduceva una sospensione automatica, generalizzata e senza termine finale e vertevano sulla violazione dell'art. 3 Cost. con riguardo tanto all'art. 112 Cost. circa l'obbligatorietà dell'azione penale; quanto con riferimento agli artt. 68, 90 e 96 Cost. laddove configurava una prerogativa a favore delle alte cariche non prevista dalla Costituzione, comportando oltretutto una modifica illegittima ex art. 138 Cost.; nonché in relazione agli artt. 24, 111 e 117 Cost. nella misura in cui la norma non consentiva l'esercizio del diritto di difesa dell'imputato e delle parti civili, in contrasto anche con la Convenzione per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>11</sup>.

La Corte Costituzionale, pur stimolata dai numerosi spunti di analisi, aveva proceduto – come di consueto – in modo didattico, così da fare chiarezza sulla portata degli istituti generali coinvolti, conducendo poi il discorso sulla questione specifica<sup>12</sup>. Nella sentenza n. 24/2004 aveva accentrato l'attenzione sulla figura della sospensione del processo penale, di cui spiegava la natura ontologica, focalizzando il profilo per cui la stessa non è corredata da una disciplina generale e generalizzata, ma è soggetta a "*specifiche regolamentazioni dettate con riguardo alla diversità dei presupposti e dei fini*". La Consulta aveva affrontato il tema sul piano processuale, ben consapevole che lo stesso sarebbe stato prontamente travalicato per approdare sul piano dei principi fondamentali della Costituzione ed aveva evidenziato come la deroga che una

<sup>11</sup> La *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo* (Roma, 04.11.1950) prevede all'art 6 il diritto ad un processo equo e il divieto di ingerenza del potere legislativo sui processi in corso. È stato sostenuto che il c.d. Iodo Schifani violi anche il sistema costituzionale delle immunità e il diritto d'azione e difesa. Inoltre, non prevede alcun termine massimo di durata della sospensione dei processi e finisce per paralizzare ogni azione civile di risarcimento. Infine, viola gli obblighi internazionali.

<sup>12</sup> Cfr., Pace A., "*La legge n. 140/2003 e i principi costituzionali violati*", in *Studi in onore di G. Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005.



sospensione processuale qualsivoglia determina al principio di uguaglianza nella giurisdizione sia frutto di una valutazione a sé stante, in cui vengono soppesate le diverse esigenze che una tale rottura può assecondare in contrapposizione a quelle che vengono sacrificate nella fattispecie concreta. La delicatezza dell'istituto, proprio per la rilevanza dei principi in gioco che si combinano e confrontano in un micro-sistema a sé stante, esige che ogni ipotesi di sospensione processuale sia soggetta ad una precisa valutazione che il legislatore è tenuto a compiere *ex ante*, in modo da verificare che tanto la congruenza interna della fattispecie processuale quanto la coerenza del sistema siano impregiudicate. Ecco perché la Corte aveva proceduto a raggruppare le ipotesi di sospensione secondo un criterio teleologico<sup>13</sup> che eleva a prioritarie le esigenze del processo (con conseguente compressione dei diritti coinvolti), in quanto giustifica la sospensione in nome di istanze endo-processuali, cioè per il fine superiore di assicurare il regolare svolgimento dello stesso. Insomma, la Corte aveva collegato le ipotesi di sospensione a situazione oggettive del processo e le aveva funzionalizzate al suo regolare svolgimento.

Tuttavia, che si tratti di un sistema autonomo nei presupposti e nei fini non vuol dire che sia un sistema chiuso: affermata la regola generale, la Consulta proseguiva a specificarne la portata, chiarendo come fosse possibile ipotizzare figure di sospensione ulteriori rispetto a quelle già previste e funzionali ad esigenze non prettamente processuali, purché vi fosse piena consapevolezza circa il complesso meccanismo di bilanciamento di valori che presiede ciascun sottosistema e la sospensione trovasse giustificazione in ossequio a finalità che seppure ultronee rispetto al processo fossero massimamente meritevoli di tutela, tanto da prevalere.

Nel caso di specie, l'interesse invocato era quello al sereno svolgimento delle funzioni connesse a ruoli istituzionali, che – ad avviso della Corte – era apprezzabile e meritava tutela in sé, in quanto è ben vero che gli incarichi istituzionali sono talmente rilevanti nella gestione politica del Paese da non poter consentire alcuna incrinatura nella loro serena esplicazione e quindi giustificare sul piano processuale una presunzione assoluta di legittimo impedimento. Va da sé che la misura generava un regime differenziato circa l'esercizio della giurisdizione, che è astrattamente coerente con l'art. 3 Cost., perché, come ricordava la Corte, *“se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative”*.

Tuttavia, la misura per come congegnata (generale, automatica e di durata non determinata) sottintendeva che l'interesse al sereno svolgimento delle attività istituzionali era stato ritenuto superiore dal legislatore ordinario, ma le modalità in cui era stato declinato e l'assolutezza con cui permeava il sistema denunciavano uno sbilanciamento eccessivo ed ingiustificato, quindi illegittimo,

<sup>13</sup> La Corte Costituzionale individua le seguenti ipotesi di sospensione: a) le sospensioni per l'esistenza di una pregiudiziale (costituzionale, comunitaria, amministrativa etc); b) quelle conseguenti all'instaurazione di procedimenti incidentali tesi ad assicurare la terzietà del giudice o il sereno svolgimento del processo (es. ricusazione, rimessione...); c) quelle conseguenti ad attività che influiscono sul processo determinando un epilogo preferibile a quello ordinario (es. affidamento in prova del minore); d) quelle giustificate da ragioni oggettive (es. per infermità mentale dell'imputato). In tema di sospensione del processo cfr. Garofoli V., *“Diritto processuale penale”*, Giuffrè, Milano, 2008; Rocco U., *“Trattato di diritto processuale civile”*, Napoli, 1957, pag. 247; Trisorio Liuzzi G., *“La sospensione del processo civile di cognizione”*, Cacucci, Bari, 1987, pag. 751 e ss.

a livello valoriale<sup>14</sup>. Infatti, l'automatismo generalizzato della sospensione nel caso *de quo* incideva in modo così pervicace ed estremo sul diritto di difesa dell'imputato da non limitarsi solo a comprimerlo, ma arrivava a sacrificarlo del tutto, se è vero che questi (in violazione dell'art. 51 Cost.) veniva posto *"nell'alternativa tra continuare a svolgere l'alto incarico sotto il peso di un'imputazione che, in ipotesi, può concernere reati gravi e particolarmente infamanti, oppure dimettersi dalla carica ricoperta al fine di ottenere, con la continuazione del processo, l'accertamento giudiziale che egli può ritenere a sé favorevole"*. A ciò si aggiungeva la considerazione che la mancata definizione di un termine determinato alla sospensione processuale, aprendo la via alla reiterabilità della misura, ledeva – ad avviso della Corte – oltre al già richiamato diritto di azione e di difesa, anche il principio della ragionevole durata del processo ex art. 111 Cost<sup>15</sup>. Infine, riemergeva nuovamente la violazione dell'art. 3 Cost. nella parte in cui la legge – da un lato – accomunava sotto un'unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni e – dall'altro invece – distingueva irragionevolmente tra i Presidenti e gli altri componenti dei medesimi organi.

#### **4.2. Il fil rouge che lega due sentenze.**

Di più ampia estensione rispetto alla pronuncia appena esaminata è la più recente sentenza n. 262/2009, la cui redazione riflette la necessità di dare composizione ai dubbi di costituzionalità emersi in seno a tre differenti giudizi ed elaborare una costruzione giuridica che faccia nuovamente chiarezza sul tema, il quale – pur affrontato da una differente prospettiva – rimane univoco nella sua natura e nella sua connotazione teleologica. È questo ciò che la Corte vuole trasmettere in quello che può sembrare un esercizio di coerenza giurisprudenziale cui la stessa è stata indotta dal nuovo testo normativo e dall'interpretazione resa dalla parte privata, la quale ripropone l'inserimento del medesimo istituto processuale già censurato (e ora rivisitato) che questa volta però giustifica alla luce di un inedito sistema di valori.

Nuovamente tanta carne al fuoco nelle censure dei giudici rimettenti: da un lato la violazione degli artt. 136 e 138 Cost. rispetto alla riserva costituzionale (r.o. 397/2008); poi la violazione del principio di uguaglianza in riferimento alla disciplina delle prerogative costituzionali di cui agli artt. 68, 90 e 96 Cost. (r.o. 398/2008); infine la lesione dell'obbligatorietà dell'azione penale ex artt. 111 e 112 Cost. sempre in relazione all'art. 3 Cost..

A fronte del tentativo della parte privata di richiamare stralci della sentenza n. 24/2004 a conforto della propria impostazione, la Corte chiosa punto per punto,

---

<sup>14</sup> Cfr., Giostra G., *"Sospensione del processo a tutela della carica istituzionale?"*, in *Diritto e giustizia*, 7 febbraio 2004 n. 5, pag. 27; cfr. altresì Stammati S., *"Una decisione condivisibile messa in forse da un impianto argomentativo perplessivo e non persuasivo"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2004, pag. 398 e ss.

<sup>15</sup> All'effettività dell'esercizio della giurisdizione non sono indifferenti i tempi del processo. Ancor prima che fosse espressamente sancito in Costituzione il principio della sua ragionevole durata (articolo 111, secondo comma), la Corte aveva ritenuto già in altre occasioni che una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa (sentenza n. 354/96) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo (sentenza n. 353/96). Il c.d. lodo Schifani viola anche il sistema costituzionale delle immunità e l'inviolabilità del diritto d'azione e difesa. Inoltre, non prevede alcun termine massimo di durata della sospensione dei processi e finisce per paralizzare ogni azione civile di risarcimento. Infine, viola gli obblighi internazionali.

oltretutto per arginare quelle forzature ermeneutiche che tale difesa tenta di proporre, ricavandole persino dal non detto della precedente pronuncia<sup>16</sup>.

Se nella sentenza del 2004 i giudici costituzionali scrivevano poche ma significative battute in cui chiarivano il senso e la portata della sospensione processuale, per concludere che quella disciplinata dalla legge denunciata, per come apprestata, era incostituzionale in quanto annullava ogni *chance* di difesa processuale, nella sentenza n. 262/2009 i giudici muovono dall'esame di un altro istituto generale, quello delle prerogative costituzionali di cui illustrano ampiamente la portata e la funzione precipua nel sistema dei valori dell'ordinamento per giungere ad annettere nell'alveo di tali immunità anche la sospensione processuale di cui alla l. 124/2008, stante l'identità di *ratio*, ravvisata nella protezione delle funzioni istituzionali degli organi costituzionali e nell'analogia deroga che introducono al principio di parità di trattamento dinanzi alla giurisdizione. In tal modo, la Corte sancisce da un lato la piena parificazione tra la sospensione processuale in oggetto e le prerogative costituzionali, smentendo la tesi difensiva che punta sulla piena esplicazione del diritto di difesa; dall'altro, consacra la sostanziale identità tra la sospensione introdotta con la l. 140/2003 e quella di cui alla l. 124/2008 (nonostante le necessarie modifiche apportate nella seconda versione) proprio perché accomunate dalla medesima tensione verso la tutela di esigenze extra-processuali di impatto istituzionale.

La sospensione processuale – nelle parole della Corte con riguardo tanto all'una quanto all'altra normativa – serve a tutelare la funzione pubblica, assicurando ai titolari delle alte cariche il sereno svolgimento delle loro funzioni, senza che sia posta attenzione sull'aspetto psicologico, individuale e contingente della soggettiva serenità del singolo, rilevando esclusivamente lo svolgimento delle attività connesse alla carica.

Se è la protezione della funzione pubblica la *ratio* che ispira la sospensione processuale in entrambe le soluzioni normative, non ha senso richiamare le esigenze difensive dell'imputato quale riferimento teleologico. E che l'unico fine che possa legittimamente imputarsi alla sospensione processuale sia la tutela delle funzioni connesse alle alte cariche lo dimostra proprio l'automatismo della sua operatività (rimasto invariato nella legge novellata) che impone la stasi processuale senza alcun vaglio caso per caso circa l'effettiva sussistenza dell'impedimento a comparire in giudizio. Con ciò sacrificando paradossalmente proprio il diritto di difesa che dovrebbe proteggere. In quest'ottica la misura risulterebbe oltretutto superflua e ben sostituibile, in quanto già il processo penale contempla l'ipotesi del legittimo impedimento a comparire, che opera solo per lo stretto necessario ad assolvere ad ogni incombenza e senza alcun meccanismo automatico e generale<sup>17</sup>. D'altra parte, se la norma si spiegasse con la prevalenza accordata alla tutela dell'art. 24 Cost., ne dovrebbe conseguire un'operatività generalizzata della sospensione nei confronti di ogni

---

<sup>16</sup> Cfr. Pugiotto A., "Sull'immunità delle "alte cariche": una sentenza di mezzi silenzi", in *Diritto e giustizia*, 7 febbraio 2004 n. 5, pag. 12.

<sup>17</sup> In tal senso, Corte Costituzionale, sent. n. 452/2005; sent. n. 391/2004; sent. n. 225/2001, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

imputato impedito a partecipare al processo per impegni connessi alla propria attività.

La Corte Costituzionale allora estende le proprie argomentazioni, inserendo essa stessa evidenti riferimenti alla sentenza n. 24/2004, essendovi costretta per la necessità di chiarire – a fronte delle estrapolazioni distorsive della difesa privata e in conseguenza dei suoi evidenti cambiamenti di tendenza - i diversi passaggi dell'impostazione costituzionale del tema, in modo da sancire definitivamente la coerenza interna del suo percorso argomentativo, ora come allora. I giudici costituzionali perciò ritornano sull'istituto della sospensione processuale, sulla cui natura e finalità si erano concentrati nella sentenza precedente; tuttavia, nella sentenza n. 262/2009 proseguono e ampliano l'ambito di dissertazione al tema delle prerogative costituzionali, di tal che sia chiarito sotto ogni profilo il senso intrinseco dell'istituto ed il bilanciamento di interessi costituzionali che lo fonda<sup>18</sup>.

La sospensione del processo ha cause genetiche diverse (come già esplicitato nella prima sentenza) non prestabilite o chiuse, che tendenzialmente si collegano ad esigenze endo-processuali ma che sfuggono a qualsiasi generalizzazione, godendo ciascuna di una propria regolamentazione che risente delle specifiche finalità di ogni fattispecie esaminata; di certo, in esse è cedevole l'interesse alla prosecuzione del giudizio, per cui la loro introduzione è avvolta da importanti cautele nel bilanciamento delle esigenze in gioco. L'immissione nel sistema di una nuova ipotesi di sospensione quale meccanismo necessariamente operativo nei giudizi verso un'alta carica dello Stato può trovare la sua fonte giustificativa solo nella tutela della funzione pubblica che diventa prevalente rispetto ad ogni altra istanza di difesa. Tuttavia, inaugurando un regime differenziato nei confronti delle più alte cariche costituzionali e teleologicamente orientato alla tutela di quella funzione istituzionale il cui sereno svolgimento è ritenuto preminente, la figura ricade nell'ambito di quella particolare tipologia di sospensione processuale che s'inquadra tra le prerogative costituzionali. La costituzionalità dell'istituto inibisce al legislatore ordinario di integrare o estendere il dettato costituzionale inserendo nuove ipotesi, consentendogli al più di attuare sul piano procedimentale i casi già indicati in Costituzione, come risulta dalla casistica che la Corte è costretta a riportare in sentenza (per contestare gli interminabili riferimenti delle memorie difensive) e che interpreta e spiega correttamente alla luce di questa prospettiva. In questi termini, la l. 124/2008 viola l'art. 138 Cost.

#### **4.3 Ulteriori censure di incostituzionalità.**

La l. 124/2008 ripropone un istituto processuale che già il legislatore ordinario aveva tentato di introdurre nel 2003 ma, per evitare di cadere nuovamente nella sanzione di incostituzionalità, lo correda di requisiti innovativi che dimostrano la volontà di assecondare le suggestioni provenienti dalla precedente pronuncia costituzionale.

---

<sup>18</sup> Cfr. D'Atena A., "La Corte chiarirà (salvo ripensamenti) le ragioni dell'incostituzionalità del "Iodo Schifani" decidendo sul "Iodo Alfano", in *Forum Quad. Cost.*, 23.07.2009; Pace A., "Cinque pezzi facili: l'incostituzionalità della legge Alfano", in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 18.08.2008.

La rinunciabilità e la reiterabilità della sospensione del processo penale (al pari della disciplina a tutela della parte civile) testimoniano il chiaro intento di adeguamento alle osservazioni di cui alla sentenza n. 24/2004 (ed anzi spiegano la stessa promulgazione della legge<sup>19</sup>). Tuttavia, non risultano efficaci ed anzi alimentano dubbi di irragionevolezza.

Infatti, prevedere un'immunità che si giustifica per la tutela delle funzioni pubbliche e collegare ad essa la facoltà di rinuncia appare quanto mai contraddittorio, perché sgretola la funzionalità intrinseca della norma, consentendo di derogare alla tutela del sereno svolgimento delle funzioni istituzionali in tutti i casi di esercizio della facoltà di rinuncia. L'elevato calibro politico degli attori coinvolti e l'inderogabilità nella tutela della loro attività istituzionale non consentono maglie rotte nel sistema ed esigerebbero semmai l'indisponibilità della sospensione. L'inserimento della rinuncia invece rimette all'imputato la scelta discrezionale di far avviare o proseguire il giudizio penale e così mortifica la superiorità dell'interesse istituzionale che invece l'istituto vuol proteggere.

Né tale previsione consente di superare l'illegittimità rintracciata nell'automatismo della sospensione che la sentenza n. 24/2004 aveva già censurato, in quanto la facoltà di rinuncia in capo all'imputato non rappresenta quel filtro imparziale che impedisce la lamentata operatività del beneficio in modo indiscriminato e generalizzato. Semmai, la costruzione quale discrezionalità meramente potestativa induce ad interpretare la sospensione del processo come beneficio meramente soggettivo, proteso alla salvaguardia di esigenze strettamente personali.

Anche il correttivo effettuato inserendo la non reiterabilità della sospensione risulta privo di coerenza alla luce della *ratio legis*, perché se la misura si giustifica in ossequio al sereno esercizio di attività istituzionali superiori, non si spiega perché la stessa non debba operare quando le medesime esigenze pubbliche permangono (come nel caso di un nuovo mandato). Inoltre, l'impossibilità di rinnovare la sospensione non offre alcuna garanzia circa la precisa delimitazione temporale dell'interruzione del giudizio; essa è formalmente ricondotta alla "durata del mandato", ma ben possono presentarsi circostanze ambigue che rischiano di aggirare il limite e vanificare il senso della norma, come nel caso – suggerito dalla Corte – in cui *"il giudizio penale venga instaurato nei confronti del titolare della carica poco prima della cessazione di essa ed il medesimo soggetto persona fisica assuma, subito dopo, una nuova carica"*.

Un ulteriore aspetto su cui la Corte vuol portare ordine ed incisiva chiarezza, ribadendo l'intrinseca coerenza della propria prospettiva pur a distanza dei 4 anni che separano le due sentenze, attiene al rapporto tra il Presidente e l'organo che presiede. Nella pronuncia n. 24/2004 in modo lapidario aveva concluso per la violazione dell'art. 3 Cost. laddove la norma distingueva sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti. Nella sentenza in

---

<sup>19</sup> Questi correttivi spiegano la stessa promulgazione della legge, come si coglie nelle note del Presidente della Repubblica che hanno accompagnato l'autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge in esame.

commento, la Corte – continuando idealmente il discorso iniziato nel 2004, di cui riporta qualche brano – rafforza la tesi volta a negare l’asserita superiorità del Presidente del Consiglio rispetto ai suoi ministri: a fronte degli innumerevoli casi che la difesa di parte privata adduce per giustificare faticosamente l’immunità in favore del solo Presidente del Consiglio, la stessa non si sofferma su ciascun richiamo, ma solo su un argomento – l’attuale legge elettorale - che per motivi di stretta contingenza temporale e affinità politica merita una sintetica precisazione. Infatti, i giudici costituzionali ribadiscono che a Costituzione invariata nessuna differenza può essere ravvisata tra le distinte posizioni né diversamente può deporre la legge 270/2005 che – introducendo l’art.14-bis nel d.P.R. n. 361/1957 sull’elezione alla Camera dei Deputati – ha inserito nel procedimento elettorale l’obbligo della formale indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione: infatti, si tratta di una legge ordinaria, cioè di una fonte di rango inferiore inidonea ad alterare la posizione del Presidente del Consiglio, che nel disegno costituzionale non si colloca al di sopra dei suoi ministri nella gestione politica del Paese, quale titolare unico della funzione di indirizzo del Governo, ma “*si limita a mantenerne l’unità, promuovendo e coordinando l’attività dei ministri quale primus inter pares*”.

Un accenno merita anche il riferimento alla tesi dell’assorbimento che la Corte Costituzionale è obbligata a precisare non tanto per fugare eventuali dubbi di contraddittorietà, quanto per smentire le memorie di parte privata in quei passaggi in cui – mascherando la manipolazione esegetica con la normale attività ermeneutica – tenta artificiosamente di desumere argomenti non solo dalle parole della sentenza n. 24 ma anche dai silenzi della Corte sui motivi non vagliati<sup>20</sup>. Ciascun motivo di impugnazione costituisce una questione giuridica autonoma, non legata da alcun vincolo di connessione o pregiudizialità, per cui ben può il giudice costituzionale, per ragioni di economia processuale, decidere l’ordine con cui trattarle, dando priorità ai profili di evidente rilevanza per la decisione. Il meccanismo di funzionamento della sospensione di cui alla l. 140/2003 determinava una lesione di fondamentali interessi costituzionali – quali il diritto di difesa, l’uguaglianza tra organi costituzionali e il principio di ragionevolezza – che emergeva in modo immediato e indiscutibile, così che ogni altra indagine sulle ulteriori questioni sollevate (inclusa l’idoneità della fonte, e quindi la violazione dell’art. 138 Cost.) sarebbe stata superflua, e quindi risultava assorbita. Ciò non implica un accoglimento o un rigetto delle questioni non analizzate, su cui la Corte infatti non esprime alcun giudizio, ed impedisce la formazione di qualsivoglia “giudicato”<sup>21</sup>, lasciando impregiudicata la possibilità di un nuovo vaglio.

### **5. In nome dell’equilibrio del sistema.**

Si svela in tutta la sua evidenza la logica coerenza della Corte costituzionale che conduce un discorso “a due tempi”, analizzando lo stesso tema da differenti prospettive occasionate dalle due leggi - temporalmente diacroniche ma

<sup>20</sup> Cfr. Sperti A., “*La sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato*”, in Panizza S., Romboli R., (a cura di) “*Tem e questioni di attualità costituzionale*”, Padova, Cedam, 2009, pag. 307 e ss.; Trabucco D., “*Legge costituzionale vs legge ordinaria dello Stato: questioni di metodo e di scelte*”, 21.09.2009, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);

<sup>21</sup> In tal senso, Corte Costituzionale, sent. n. 464/1992 e sent. n. 34/1961 in [www.corteconstituzionale.it](http://www.corteconstituzionale.it)

sostanzialmente identiche nel contenuto - e dalle diversificate impostazioni della difesa privata, per giungere ad un risultato univoco e blindato tanto nella sua esegesi che nelle sue applicazioni concrete.

Se la prima pronuncia perveniva ad un giudizio di incostituzionalità sulla base dell'ingiustificata differenziazione dinanzi alla giurisdizione, dell'irragionevolezza e del pregiudizio del diritto di difesa dell'imputato, è perché nella costruzione normativa impugnata la sospensione era congegnata come un meccanismo generale, automatico e indeterminato nella durata dei suoi effetti, e questo profilo era predominante nella valutazione di incostituzionalità. La seconda pronuncia risente invece dell'impianto difensivo che, nel contestare gli assunti dei giudici rimettenti, sposta con volo pindarico l'asse della valutazione, perché - in controtendenza rispetto a quanto argomentato in precedenza a proposito dell'analogia sospensione - propone il riferimento al diritto di difesa per spiegarne il senso teleologico; ciò testimonia perché la Corte sia costretta ad un maggiore approfondimento tanto nel collegare la precedente dissertazione sulla sospensione processuale al tema delle prerogative costituzionali, intese quali sistemi autonomamente regolati perché frutto di un bilanciamento da condurre di volta in volta, quanto nel confutare ogni tesi avversaria con argomenti che, nel percorso tra vecchia e nuova pronuncia, tracciano una rete motivazionale complessa ma necessaria.

La difesa costringe la Corte ad un esercizio di grande coerenza laddove, modificando un testo normativo di poche battute, dimostra di assecondare le indicazioni precedenti (con i tagli e gli innesti analizzati) in modo pedante, al solo fine di ottenere l'unico risultato voluto: l'immunità. In questo, il legislatore ordinario accoglie un'interpretazione miope delle indicazioni provenienti dalla sentenza n. 24 e tenta di plasmare la natura della sospensione, adeguandola a finalità ulteriori e piegandola ad esigenze che le sono estranee, pur di confezionare un testo che superi la prova di costituzionalità.

Ma ciò che stupisce nel passaggio dal vecchio al nuovo testo normativo e nel confronto delle tesi addotte per sostenere la costituzionalità ora dell'uno ora dell'altro, è l'assenza di impostazione univoca: la prerogativa in esame non sembra frutto di un'accurata analisi dei valori costituzionali e di un loro bilanciamento ispirato all'individuazione del bene superiore da proteggere e non trova una giustificazione monolitica e coerente a livello sistemico, sia essa interpretata nell'ottica del diritto di difesa o nella prospettiva della pubblica funzione.

In entrambe le vicende costituzionali la discussione è condotta sul terreno dei principi fondamentali, perché i temi coinvolti, pur se filtrati nelle conseguenze processuali che implicano, attengono al sistema portante dei valori dell'ordinamento.

Il principio di uguaglianza, *sub specie* parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, è affermato sin dalla prima sentenza quale elemento genetico dello Stato di diritto e la sua contrazione deve trovare una giustificazione in nome di un valore di pari grado, in modo che il sistema si ricomponga ad unità lasciando invariato il disegno degli equilibri costituzionali. La tutela della funzione pubblica è un interesse di rango superiore, che può essere invocato per motivare una flessione del principio di uguaglianza, ma non può comunque

giungere ad un suo totale sacrificio, perché ingenererebbe uno sbilanciamento così evidente da alterare non solo l'equilibrio tra i poteri, ma la stessa identità dell'ordinamento costituzionale.

La sospensione processuale di cui alla l. 140/2003 - introducendo un elemento di eccezione - avrebbe richiesto una rinnovata valutazione di quegli interessi che, nella pregressa composizione, avevano un equo bilanciamento. L'innesto di una figura che alterava quel delicato equilibrio avrebbe obbligato il legislatore a proporre necessariamente un nuovo sistema connotato da una differente combinazione dei valori da salvaguardare, alla luce del quale interpretare il senso della preminenza di un'esigenza e della cedevolezza di un'altra. Solo così si sarebbe potuto ristabilire un ordine dei poteri idoneo a garantire un equilibrio conforme allo spirito della Costituzione.

Che la sospensione si giustifichi alla luce della tutela della funzione pubblica connessa alle alte cariche dello Stato è un punto acquisito sin dal primo esame costituzionale e non contestato allora dall'impianto difensivo. La norma semmai veniva censurata perché, per come costruita (per l'automatismo della sua operatività, per l'indeterminatezza e l'irragionevolezza già illustrate), era estrema nel sacrificio imposto al principio della parità di trattamento, e quindi risultava sproporzionata ed incoerente in un'ottica di bilanciamento dei valori, impedendo per tale via una composizione a sistema.

Tuttavia, nel riproporre il beneficio con la l. 124/2008, il legislatore dimostra una lettura miope della sentenza n. 24/2004: piuttosto che valutare una diversa architettura dei valori coinvolti dagli istituti in gioco, tenta un *maquillage* della vecchia legge - attraverso epurazioni (l'esclusione del Presidente della Corte costituzionale dal beneficio) e innesti (facoltà di rinuncia, non reiterabilità, tutela della parte civile) - ed elabora un testo che rimedia alla singola censura tecnica ma che non si eleva a sintesi equilibrata di valori, non rimanda ad una stringente analisi delle esigenze che hanno indotto alla rottura del precedente sistema e giustificato l'innovazione legislativa, né trasmette la seria ponderazione dei valori coinvolti per giustificare la nuova combinazione; non offre in conclusione le garanzie per un nuovo equilibrio.

Ma il legislatore va oltre: non solo appresta una legge in cui gli interessi in gioco non trovano composizione conforme a Costituzione (così come accaduto nella l. 140/2003), ma smentisce la stessa finalità teleologica fino ad allora proclamata a chiare lettere - e su cui c'era il *placet* costituzionale - operando una metamorfosi della sospensione processuale. Essa non è più teleologicamente giustificata in nome della funzione pubblica, ma è piegata alla salvaguardia della piena esplicazione del diritto di difesa.

La sanzione della Corte è allora più energica perché rileva non solo l'assenza di una ragionata ponderazione degli interessi in gioco e di quell'equilibrata combinazione che aveva in precedenza suggerito, ma anche un cambiamento radicale di impostazione (stante il nuovo impianto valoriale), che rinnega la natura ontologica della sospensione processuale per come pacificamente ed autorevolmente delineata, senza comunque sviluppare una rinnovata composizione del sistema.

La nuova censura della Consulta suona di certo perentoria, perché chiude un percorso argomentativo già avviato: l'impatto sul sistema politico che



un'innovazione processuale di tale rilievo importa non è oggetto di valutazione costituzionale, in quanto l'analisi è condotta sul piano strettamente giuridico. Di certo, il coinvolgimento di valori che connotano geneticamente il nostro sistema costituzionale richiede una trattazione a livello di principi generali dell'ordinamento, perché è solo su tale terreno che può rintracciarsi la chiave di volta. La "condanna" della Corte è netta, perché mira a scongiurare il rischio di una modifica sostanziale dell'ordinamento pur lasciando inalterata la Costituzione formale; il pericolo di un collasso del sistema attraverso l'erosione dei micro-equilibri che lo fondano può essere vinto solo se ogni innovazione legislativa, nel rispetto delle contingenze che la determinano, sia ispirata al rispetto della delicata rete di equilibri tra le istituzioni e tra i poteri dello Stato immanente alla nostra identità costituzionale.

\* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale - Università degli Studi di Milano