

La sentenza sul “Iodo Alfano”: le possibili prospettive di riforma

di Tommaso F. Giupponi

La sent. n. 262/2009, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 124/2008, rappresenta finalmente un punto fermo in materia di prerogative costituzionali e di rapporti tra giustizia e politica. Da questo punto di vista, dopo anni di provvedimenti legislativi in materia di giustizia settoriali e fortemente contestati, possono forse oggi aprirsi prospettive di riforma maggiormente condivise, facendo venire meno quel clima di esasperata contrapposizione politico-giudiziaria che ha caratterizzato gli ultimi quindici anni di storia repubblicana. Il tutto, nella consapevolezza che il problema dell'individuazione di un punto di equilibrio nei rapporti tra autonomia della sfera politica ed esercizio indipendente della funzione giurisdizionale, soprattutto dopo la riforma dell'immunità parlamentare attuata nel 1993, appare ancora in attesa di una soluzione stabile.

La decisione, infatti, afferma che le prerogative immunitarie, in quanto dirette a tutelare funzioni costituzionalmente attribuite a determinati organi (artt. 68, 90, 96 e 122 Cost.) e rappresentando una deroga al generale principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), devono essere introdotte con lo strumento della legge costituzionale (art. 138 Cost.). Alla legge ordinaria, dunque, spetta solo il compito di un'eventuale attuazione, sul piano procedimentale, del dettato costituzionale (cfr. le sentt. nn. 120/2004 e 149/2007, con particolare riferimento alla c.d. pregiudizialità parlamentare prevista dalla legge n. 140/2003). Di difficile comprensione, viste le premesse, appare allora il passaggio in cui la Corte afferma che le sue conclusioni non derivano “dal riconoscimento di una espressa riserva di legge costituzionale in materia, ma dal fatto che le suddette prerogative sono sistematicamente regolate da norme di rango costituzionale” (forse una riserva implicita, per così dire; ma la sostanza della decisione non cambia).

I giudici di Palazzo della Consulta, quindi, hanno indicato al Parlamento la via maestra in materia di immunità degli organi politici: la legge costituzionale. L'affermazione, a ben vedere, appare pienamente in linea con la stessa prassi seguita dal legislatore repubblicano il quale, a parte il caso della c.d. insindacabilità dei componenti del CSM (in ogni caso ricondotta dalla Corte, come causa di non punibilità, ad un fondamento costituzionale implicito: cfr. la sent. n. 148/1983), quando è intervenuto sul piano sostanziale in materia di immunità, l'ha sempre fatto tramite l'attivazione del procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost. (così, ad esempio, nel disciplinare le prerogative dei componenti della stessa Corte costituzionale, nel 1948 e nel 1953; ma anche in occasione delle riforme degli artt. 96 e 68 Cost, nel 1989 e nel 1993).

Se, allora, la decisione della Corte appare nel complesso chiara e netta, non mancano, però, alcuni passaggi ambigui, in parte causati da alcune argomentazioni svolte dalle parti private in sede di udienza pubblica. Ciò, in particolare, vale in relazione all'affermata violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento, all'interno di organi collegiali, tra i Presidenti e i componenti degli stessi (già evocata, a dire il vero, dalla precedente sent. n. 24/2004). Si pensi, in questo senso, soprattutto al passaggio relativo alla sostanziale equiparazione della figura del Presidente del consiglio rispetto ai Ministri, quale *primus inter pares* (e non *super pares*, come sostenuto dagli avvocati del Presidente del consiglio), cui spetta esclusivamente il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico nonché il coordinamento e la direzione delle attività di Governo.

Sul punto, infatti, se è sicuramente vero che tale specifica posizione, espressamente individuata in Costituzione (art. 95 Cost.), non può essere in alcun modo modificata dalla legislazione elettorale che, di recente, ha dato rilievo autonomo al *leader* del partito o della coalizione che si presentano alle elezioni politiche, è altrettanto vero che molte sono le possibilità di declinare, sul piano della prassi, l'attività di direzione della “politica generale

del Governo”, il cui compito spetta solo ed esclusivamente al Presidente del consiglio per espresso dettato costituzionale.

Che, però, negli ultimi anni si sia assistito ad un progressivo aumento del peso politico della figura del Presidente del consiglio rispetto ai singoli Ministri, ritengo sia altrettanto vero. Basti solo un esempio. Potremmo oggi, in ipotesi, equiparare la mozione di sfiducia approvata dal Parlamento nei confronti di un singolo Ministro (ammissibile, per la stessa Corte, a partire dal noto caso Mancuso di cui alla sent. n. 7/1996) a quella eventualmente approvata nei confronti dello stesso Presidente del Consiglio? Ovviamente no, anche perché le conseguenze sarebbero certamente diverse. Se, allora, non solo sul piano politico, ma anche in punto di diritto positivo, le funzioni del Presidente del consiglio non sono del tutto equiparabili a quelle dei singoli Ministri, ben potrebbe porsi la questione di specifiche forme di tutela nei suoi confronti.

Per ragioni differenti, e sulla scia di un dibattito avviato fin dai tempi dell'Assemblea costituente, il problema dell'individuazione di ulteriori forme di tutela sembra, però, potersi porre anche nei confronti del Presidente della Repubblica, in virtù della particolare delicatezza propria delle sue funzioni di garanzia costituzionale. Infatti il Capo dello Stato, come tutte le cariche monocratiche, appare maggiormente esposto ad eventuali interferenze nell'esercizio delle sue funzioni rispetto a quanto non accada in relazione ai componenti di un organo collegiale. Il silenzio della Costituzione sul regime degli atti c.d. “extrafunzionali”, non a caso, ha portato dottrina e giurisprudenza ad interrogarsi sulle possibili conseguenze connesse all'avvio di procedimenti giudiziari nei confronti del Presidente della Repubblica, secondo alcuni ammessi, ma da altri esclusi alla luce della necessaria garanzia della sua piena libertà di azione, da tutelare attraverso la previsione di una improcedibilità in pendenza del mandato.

La prassi, sul punto, conferma l'esistenza del problema. Si ricordi, ad esempio, l'espunzione, nel 1993, del nome del Presidente Scalfaro dalla documentazione trasmessa al Tribunale dei ministri dalla Procura della Repubblica di Roma nell'ambito delle indagini sull'utilizzo dei c.d. “fondi neri” del S.I.S.D.E., con una sorta di sospensione del procedimento giustificata espressamente dai magistrati alla luce dell'impossibilità “per disposizioni costituzionali” di avviare qualsiasi indagine nei suoi confronti (come noto, le indagini sono state riaperte nel 1999, dopo la scadenza del mandato presidenziale, anche alla luce di ulteriori denunce nel frattempo presentate, per essere poi definitivamente archiviate nel 2001).

Ma ulteriori elementi sembrano venire anche dal c.d. “caso Cossiga”. In quest'ultimo caso, chiamata ad esprimersi nell'ambito di un conflitto di attribuzione sollevato dallo stesso Cossiga in merito a due decisioni della Cassazione civile, la Corte costituzionale, da un lato, ha chiaramente affermato la piena competenza, in prima battuta, della magistratura ordinaria in materia di interpretazione ed applicazione dell'art. 90 Cost.; ma, dall'altro, ha altrettanto chiaramente precisato “che non viene qui in considerazione il diverso e discusso problema degli eventuali limiti alla procedibilità di giudizi (in particolare penali) nei confronti della persona fisica del Capo dello Stato durante il mandato, limiti che, se anche sussistessero, non varrebbero, appunto, se non fino alla cessazione della carica” (cfr. la sent. n. 154/2004).

Volendo affrontare definitivamente il problema, quali sarebbero, però, oggi le strade eventualmente percorribili dal Parlamento? Prima di tutto, sembra possibile trarre dalla decisione della Corte un'indicazione di ordine generale, già presente nella precedente sent. n. 24/2004: le prerogative immunitarie, essendo finalizzate alla tutela di specifiche attribuzioni costituzionali, devono essere calibrate in relazione alle peculiarità di ciascun organo, non essendo possibile, sul punto, parificare tra loro cariche istituzionali sensibilmente diverse.

Per quanto riguarda il Presidente del consiglio ed i ministri (anche per venire incontro alla citata, anche se non del tutto comprensibile, parificazione operata dalla Corte) si potrebbe,

ad esempio, immaginare l'aggiunta di un ulteriore comma all'art. 96 Cost., il quale specifichi che, per i reati compiuti al di fuori dell'esercizio delle funzioni, i giudici possono comunque procedere nei loro confronti, salvo l'approvazione da parte delle Camere di una espressa delibera di sospensione dello specifico procedimento penale (sulla scia di quanto previsto, in Francia, per i parlamentari), magari a maggioranza qualificata. Questo consentirebbe di individuare un punto di equilibrio tra esigenze della giurisdizione e necessaria tutela delle attribuzioni costituzionali del potere esecutivo, attraverso la previsione della possibilità, per le Camere, di deliberare la sospensione dei soli procedimenti che eventualmente ritenessero, assumendosene le responsabilità davanti all'opinione pubblica, meramente pretestuosi ed eccessivamente limitativi (per le circostanze specifiche) dell'azione di governo.

Analogamente, in relazione al Capo dello Stato (carica monocratica), potrebbe essere ipotizzata un'ulteriore tutela delle sue delicate attribuzioni, prevedendo, con un'integrazione dell'art. 90 Cost., non tanto un'autorizzazione a procedere da parte del Parlamento (come avviene in Austria o in Germania), che rischierebbe di esporlo politicamente a condizionamenti da parte della stessa maggioranza parlamentare, quanto una sospensione dei procedimenti penali in pendenza del suo mandato (come previsto, ad esempio, in Francia, Grecia e Portogallo).

In entrambi i casi, ovviamente, la garanzia (meramente procedurale e connessa ad una contemporanea sospensione dei termini di prescrizione) tutelerebbe il titolare della carica (nel caso del Presidente del consiglio, tra l'altro, non in modo automatico) esclusivamente in pendenza del mandato, scaduto il quale i procedimenti potrebbero tranquillamente riprendere, insieme al normale decorso della prescrizione.

Un'ultima precisazione. La questione della tutela dell'attività di governo nei confronti di iniziative giudiziarie avventate o (in ipotesi) persecutorie trovava, prima del 1993, una risposta indiretta nell'istituto dell'autorizzazione a procedere, forse troppo frettolosamente eliminato sulla scia delle vicende di "mani pulite". Ciò, come noto, perché la quasi totalità dei componenti del Governo ricopriva contemporaneamente anche la carica di parlamentare, e le connesse prerogative finivano per tutelare, indirettamente, anche l'azione di governo. Ciò, ancora oggi, accade in gran parte dei paesi europei i quali o direttamente (come nel caso del Portogallo) o indirettamente (come nel caso, ad es., di Danimarca, Germania, Grecia, Islanda, Olanda e Spagna) tutelano i componenti del Governo attraverso lo scudo rappresentato dalle prerogative parlamentari.

Nel nostro ordinamento, alla luce della riforma dell'art. 68 Cost., sembra allora manifestarsi una lacuna di tutela, che ben potrebbe essere colmata non tanto attraverso un ritorno all'istituto dell'autorizzazione a procedere, il cui abuso ha rappresentato una deviazione istituzionale da non ripetere, quanto attraverso l'individuazione, con legge costituzionale, di specifiche, limitate ed equilibrate prerogative, con particolare riferimento all'azione di governo. Se, infatti, anche di recente la Corte costituzionale ha sottolineato la differente area di incidenza tra gli artt. 68 e 96 Cost. (come, ad esempio, nel caso deciso con la sent. n. 304/2007, e proprio in relazione alla figura del "parlamentare-ministro"), si impone ancora di più al legislatore che voglia affrontare il problema la necessità di una distinzione tra tutela dell'attività parlamentare (rimessa alle forme e agli strumenti propri delle immunità ex art. 68 Cost.) e tutela dell'attività di governo, nell'ambito di una possibile e specifica integrazione dell'art. 96 Cost.