

La tutela delle alte cariche dello Stato e i nodi irrisolti nei rapporti tra politica e giustizia *

di Tommaso F. Giupponi

(1 dicembre 2008)

Sommario: 1. Le cause scatenanti: “mani pulite” e la fine dell’autorizzazione a procedere. 2. Una prima reazione: il “lodo Maccanico-Schifani” e la sua incostituzionalità. 3. Un secondo tentativo di risposta: la “legge Alfano” e le sue incoerenze, in attesa di un nuovo giudizio della Corte. 4. Autonomia della politica ed esercizio della giurisdizione alla ricerca di un difficile equilibrio: appunti di diritto comparato.

1. Le cause scatenanti: “mani pulite” e la fine dell’autorizzazione a procedere.

La recente approvazione del c.d. lodo Alfano, in materia di sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato¹ (e su cui pende attualmente il giudizio della Corte costituzionale),² ha rappresentato un’ulteriore tappa nel contrastato rapporto tra politica e giustizia che viviamo da almeno un quindicennio. Come noto, infatti, la “questione giustizia” ha causato, dal punto di vista politico-istituzionale, una vera e propria distorsione del dibattito pubblico e delle priorità programmatiche delle diverse forze politiche, non tanto come necessario aggiornamento degli strumenti istituzionali, procedurali ed organizzativi per un suo migliore funzionamento, quanto come estremizzazione del dibattito intorno ai due poli “persecuzione-impunità”.

Ciò, in particolare, fin dalle indagini di “mani pulite” che, a partire dai primi anni '90, hanno coinvolto gran parte della classe politica del nostro paese, minando alle basi la loro legittimazione nei confronti dell’opinione pubblica, e ponendo in evidenza la fragilità dell’indispensabile equilibrio tra autonomia della sfera politica e doveroso esercizio della funzione giurisdizionale.

* Il presente scritto è il risultato di una riflessione che si è articolata attraverso alcuni incontri seminariali e precedenti contributi: *Il “lodo Alfano” e la riserva costituzionale in materia di immunità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it; e *Immuni per legge. La tutela delle alte cariche dello Stato*, in *il Mulino*, 6/2008.

¹ Si tratta della legge 23 luglio 2008 n. 124.

² Cfr. le ordinanze del Tribunale penale di Milano del 26 settembre 2008 (Sez. I) e del successivo 4 ottobre 2008 (Sez. X), nonché l’ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Roma del 26 settembre 2008.

In quella occasione, infatti, le tradizionali forme di tutela del libero mandato politico, riconducibili alle diverse forme di immunità parlamentare, apparvero (e in gran parte furono utilizzate come) un ingiustificato privilegio di casta, volto non tanto a tutelare l'autonomia del Parlamento da iniziative giudiziarie arbitrarie e persecutorie, quanto a garantire a deputati e senatori una sostanziale impunità. Di qui, con la legge cost. n. 1/1993, la repentina eliminazione dall'art. 68 Cost. dell'autorizzazione a procedere, che imponeva la necessità di un previo assenso delle Camere a qualunque forma di indagine nei confronti di un loro componente; la conferma dell'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati dai componenti delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68, primo comma, Cost.); il mantenimento della necessità di una specifica autorizzazione solo in relazione ad atti di limitazione delle libertà fondamentali del parlamentare (ad es. arresto, perquisizioni o intercettazioni; art. 68, secondo e terzo comma, Cost.).

Lungi dal rappresentare un momento di distensione tra politica e giustizia, tale intervento è invece apparso come una risposta adottata sulla scia dell'eccezionalità del momento storico, finalizzato non tanto a limitare i concreti abusi, quanto ad eliminare direttamente e in via generale una specifica forma di tutela. Di conseguenza, le tensioni non hanno fatto altro che scaricarsi sulla gestione di un'altra tradizionale prerogativa parlamentare: la già citata insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati.

Dapprima, con una catena di decreti legge più volte reiterati, ma mai convertiti in legge e infine decaduti (1993-1996), si è cercato di reintrodurre sotto mentite spoglie un surrogato dell'autorizzazione a procedere, quella "pregiudiziale parlamentare" in materia di insindacabilità che tante critiche ha ricevuto in dottrina. Successivamente, soprattutto a partire dal 2000, l'esplosione dei conflitti tra magistratura e Camere in materia di insindacabilità, (la c.d. "giurisprudenza Sgarbi") ha fatto sì che sempre più spesso fosse chiamata in causa la Corte costituzionale la quale, con una giurisprudenza oscillante e non priva di contraddizioni, ha cercato di limitare gli abusi parlamentari, individuando caso per caso il giusto equilibrio tra sfera della politica e sfera della giurisdizione.

Rimanevano, però, irrisolti i nodi connessi ad un equilibrato rapporto tra politica e giustizia, aggravati dalle diverse inchieste che nel frattempo avevano coinvolto il Presidente del Consiglio (prima) e *leader* dell'opposizione (poi), Silvio Berlusconi. In questo contesto, tra iniziative legislative contestate (si pensi alla legge sulle rogatorie, n. 367/2001; alla "legge Cirami" sul c.d. legittimo sospetto, n. 248/2002; alla riforma del falso in bilancio, di cui al d.lgs. n. 62/2002; o a quella in materia di prescrizione, legge n. 251/2005), agguerrite inchieste giudiziarie e interventi della Corte costituzionale sempre più frequenti, si è fatto

largo tra gli argomenti del dibattito politico quello (diffuso ancora oggi) che cerca di contrapporre le (superiori) ragioni della legittimazione popolare democratica a quelle (recessive) della legalità connessa ai principi dello Stato di diritto.

Tuttavia, anche questo rappresenta un frutto avvelenato di quel clima di esasperata contrapposizione politico-giudiziaria che ha per tanto tempo contraddistinto (e in parte ancora contraddistingue) il nostro sistema istituzionale, con un panorama parlamentare desolatamente diviso in *supporters*, rispettivamente, di Silvio Berlusconi e della magistratura, in un perfetto gioco delle parti in cui il ruolo degli uni sosteneva il ruolo degli altri.

E infatti, dal punto di vista strettamente giuridico-costituzionale, tale contrapposizione non ha alcun fondamento, laddove le uniche forme di deroga alla legalità ordinaria sono, in un sistema come il nostro, quelle espressamente previste dalla Carta fondamentale a tutela dell'esercizio di specifiche funzioni o di determinati organi costituzionali (artt. 68, 90, 96, 122 Cost.), a garanzia del complessivo assetto istituzionale delineato dal Costituente. Esse, proprio perché previste in quel contesto, sono quindi deroghe legittime, senza che sia necessario alcun riferimento ad una presunta superiorità quanto a legittimazione democratica.

Il contesto sopra brevemente descritto, infine, ha avuto anche un'ulteriore (non meno grave) conseguenza sul piano istituzionale. Esso, infatti, ha fortemente rallentato il consolidamento di uno dei presupposti fondamentali di quel sistema bipolare che si è andato delineando a partire dai *referendum* elettorali del 1993 sul sistema maggioritario: la reciproca, piena legittimazione tra i due opposti schieramenti, alternativamente al governo o all'opposizione. Ma andiamo con ordine.

2. Una prima reazione: il "lodo Maccanico-Schifani" e la sua incostituzionalità.

Come noto, un primo tentativo di affrontare la questione fu l'approvazione dell'art. 1 della legge n. 140/2003, contenente il c.d. lodo Maccanico-Schifani;³ in base a tale disposizione, infatti, si prevedeva un'espressa garanzia di improcedibilità in pendenza del mandato nei

³ Si deve, infatti, ad Antonio Maccanico la prima (pur abbozzata) prefigurazione di tale strumento di tutela, solo successivamente fatto proprio dalla maggioranza parlamentare della XIV legislatura, con l'approvazione del citato emendamento, a firma del capogruppo dei senatori di Forza Italia, Renato Schifani. Per una dettagliata ricostruzione delle vicende istituzionali che hanno contraddistinto la sua approvazione, si rimanda ad A. Pugiotto, *"Veto players" e dinamiche istituzionali nella vicenda del "lodo Maccanico"*, in *Quad. cost.*, 2004, pag. 255 ss.

confronti delle più alte cariche dello Stato (Capo dello Stato, Presidente del Consiglio, Presidenti delle Camere e Presidente della Corte costituzionale), ferma restando la sospensione dei termini di prescrizione dei reati.⁴ Approvata quale emendamento alla legislazione di attuazione dell'art. 68 Cost. in materia di insindacabilità parlamentare, la citata disciplina suscitò, come noto, diverse reazioni non solo nell'ambito degli addetti ai lavori, ma anche nell'opinione pubblica.

Alla necessità, affermata dai proponenti, di tutelare le alte cariche dello Stato rispetto a pretestuose iniziative giudiziarie, volte ad impedire il sereno svolgimento di delicate funzioni istituzionali, faceva da contraltare l'ipotizzata incostituzionalità di una tale disciplina legislativa, con riferimento al principio di eguaglianza e alla tutela dell'esercizio indipendente della funzione giurisdizionale. Infine, veniva sottolineata l'incongruenza della previsione di una nuova tutela immunitaria senza l'approvazione di una specifica legge costituzionale, l'unica asseritamente competente in materia. Sul punto, come noto, venne anche sollecitato un rinvio da parte dell'allora Capo dello Stato Ciampi,⁵ il quale tuttavia promulgò la legge, affermando pubblicamente (qualche giorno dopo) che il potere presidenziale di rinvio sarebbe stato esercitabile solo in casi di "manifesta non costituzionalità".⁶

Mentre la stessa dottrina giuridica costituzionalistica apriva un serrato dibattito sul punto, veniva lanciata una raccolta di firme volta a determinare l'abrogazione per via referendaria della nuova disciplina normativa.

Nel pieno dello scontro politico sui temi della giustizia che aveva caratterizzato l'avvio della XIV legislatura (con la già ricordata, contrastata approvazione della legge sulle rogatorie⁷ e della c.d. legge Cirami sul legittimo sospetto⁸), il provvedimento si aggiungeva a quelli che

⁴ "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".

⁵ Cfr. l'appello sottoscritto da 33 costituzionalisti, e pubblicato su l'Unità del 19 giugno 2003.

⁶ Si veda il famoso discorso all'Università di Berlino del 26 giugno 2003.

⁷ Cfr. la legge n. 367/2001.

⁸ Cfr. la legge n. 248/2002.

avevano tentato di impedire lo svolgimento dei diversi procedimenti nei confronti dell'allora Presidente del Consiglio. Immediatamente dopo la sua approvazione, i giudici milanesi sollevarono questione di legittimità costituzionale della disciplina legislativa di fronte alla Corte costituzionale, la quale la dichiarò illegittima con la nota sent. n. 24/2004, circondata da una particolare attenzione da parte della stampa, dalla pubblicazione di indiscrezioni relative all'andamento della discussione interna al Collegio⁹ e anticipata da un inusuale comunicato stampa della Corte stessa.¹⁰

Pur nei limiti delle questioni sollevate (che avevano fatto propri solo alcuni dei profili sollevati in dottrina), la Corte ha incentrato la sua decisione sul piano strettamente processuale. Ritenendo in ogni caso l'esigenza di garantire il sereno svolgimento di funzioni istituzionali un "interesse apprezzabile" nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale, potenzialmente tutelabile in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, il Giudice delle leggi ha ritenuto comunque tale tutela legislativa "generale, automatica e di durata non determinata", alla luce della possibilità di un successivo passaggio dall'una all'altra delle cariche tutelate, e per questo illegittima, con particolare riferimento alla creazione di "un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione", in violazione degli artt. 3 e 24 Cost. Infine, secondo la Corte, la previsione risultava ulteriormente illegittima perché equiparava tra loro cariche profondamente diverse in un'unica forma di tutela, distinguendo inoltre il vertice di organi collegiali quali le Camere o la Corte stessa rispetto ai singoli componenti.

Dunque, a ben vedere, una dichiarazione di illegittimità alquanto ambigua, in cui rimane sullo sfondo il problema relativo alla possibilità di intervenire in materia di immunità costituzionali con lo strumento della legge ordinaria, e dove il riferimento alla violazione del principio di eguaglianza sembra riguardare più la parificazione di tutela tra cariche fra loro assai diverse che non la differenziazione del regime processuale dei titolari *pro tempore* delle stesse rispetto alla generalità dei cittadini.

Anzi, in riferimento ai soggetti tutelati, si fa valere una violazione del principio di eguaglianza... a loro favore, sottolineando la paradossale situazione di chi si trovava a

⁹ Con particolare riferimento alla asserita spaccatura interna alla Corte, con 8 giudici su 15 favorevoli ad una dichiarazione di incostituzionalità legata alla mancata approvazione di una legge costituzionale; mentre maggiore consenso avrebbe avuto la decisione finale della Corte, in relazione al diritto di difesa dell'imputato e ai diritti della parte civile costituita (10 giudici su 15). Il tutto, secondo tali indiscrezioni, anche al fine di non mettere in difficoltà il Capo dello Stato sul punto.

¹⁰ Cfr. il comunicato del 13 gennaio 2004, che ha reso noto il dispositivo della sentenza prima della pubblicazione delle sue motivazioni.

dover scegliere, a differenza degli altri cittadini, tra esercizio del diritto di difesa nell'ambito di un processo penale e doveroso svolgimento delle funzioni pubbliche. L'unico, significativo, accenno alla natura discriminatoria del trattamento processuale dei titolari delle alte cariche è quello relativo ai diritti della parte civile, che rischiava di vedere pregiudicata a tempo indeterminato la propria posizione processuale (ma, a ben vedere, sembra una lesione in qualche modo condizionata dal concreto comportamento processuale del titolare della carica in questione, che potrebbe decidere o meno di dimettersi per difendersi davanti ai giudici procedenti).

La decisione non è esente da critiche. Tutta rivolta all'esame delle dinamiche meramente processuali, rischia infatti di perdere di vista il nodo centrale dal punto di vista costituzionale: entro quali limiti è possibile prevedere legittime sfere di tutela dello svolgimento di funzioni costituzionali? Due, in particolare, le questioni maggiormente delicate: a) può tale tutela riguardare atti estranei all'esercizio delle funzioni stesse (i c.d. atti extrafunzionali)?; b) può essere introdotta senza il procedimento costituzionale aggravato di cui all'art. 138 Cost.?

In relazione al primo punto, la configurazione delle immunità quali prerogative funzionali e non meri privilegi personali, dovrebbe spingere ad una loro limitazione all'ambito dell'esercizio delle funzioni. In realtà, a parte la circostanza che la stessa Carta fondamentale prevede forme di tutela extrafunzionale (ad esempio in merito all'inviolabilità parlamentare), in relazione a cariche monocratiche (come il Capo dello Stato e il Presidente del Consiglio), dotate di autonome e delicate attribuzioni costituzionali, si pone con evidenza la possibilità di una limitazione dell'esercizio delle loro funzioni anche attraverso lo svolgimento di ordinari processi penali. Di qui, dunque, la delicata e problematica questione di una loro specifica e calibrata tutela, in quanto maggiormente esposte a tali possibili interferenze.

In merito al secondo punto, ancora una volta, sembra doveroso ribadire la giustificazione delle sfere di immunità attualmente previste (all'interno del testo costituzionale) quale specifico strumento di tutela e di garanzia di uno specifico disegno di *checks and balances* all'interno dell'organizzazione costituzionale dello Stato. Se, dunque, compito delle immunità è garantire un determinato assetto costituzionale dei poteri, a tutela del libero svolgimento di specifiche funzioni costituzionali, sede naturale della loro disciplina dovrebbe essere la Costituzione, che quei poteri fonda e delimita nei reciproci rapporti. In conclusione, se di immunità si tratta (in quanto finalizzata alla tutela della sfera di attribuzioni di un determinato organi costituzionale), sembra entrare in gioco una sorta di

naturale “riserva costituzionale” in materia, con tutto ciò che da tale conclusione consegue.¹¹

3. Un secondo tentativo di risposta: la “legge Alfano” e le sue incoerenze, in attesa di un nuovo giudizio della Corte.

Rimasti insoluti dalla decisione della Corte costituzionale del 2004, i punti citati sono regolarmente riapparsi in occasione dell’approvazione del c.d. lodo Alfano, la legge n. 124/2008. In un clima di infuocate polemiche, che hanno visto una spaccatura non solo tra le forze politiche, ma all’interno degli stessi studiosi di diritto costituzionale (alcuni dei quali firmatari di due appelli contrapposti),¹² è stato ancora una volta chiamato in causa il Presidente della Repubblica, nell’ambito delle sue delicate funzioni di garanzia del dettato costituzionale.

Proprio in quest’ottica va letto l’anomalo comunicato stampa del Quirinale diffuso al momento dell’autorizzazione alla presentazione del disegno di legge governativo alle Camere (ex art. 87, quarto comma, Cost.), secondo il quale “punto di riferimento per la decisione del Capo dello Stato è stata la sentenza n. 24 del 2004 con cui la Corte costituzionale dichiarò l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge n. 140 del 20 giugno 2003 che prevedeva la sospensione dei processi che investissero le alte cariche dello Stato”. Ebbene, ad “un primo esame – quale compete al Capo dello Stato in questa fase – il disegno di legge approvato il 27 giugno dal Consiglio dei ministri è risultato corrispondere ai rilievi formulati in quella sentenza”.¹³

Dunque, un’ulteriore esposizione sul punto del Capo dello Stato, dopo le già citate vicende che coinvolsero l’allora Presidente Ciampi in occasione della promulgazione della legge n.,

¹¹ Sul punto, come noto, la Corte non ha ancora dato una risposta generale e definitiva. Se, infatti, in relazione ad una causa di non punibilità come quella riguardante i componenti del CSM (e sottolineandone le differenze rispetto ad una vera e propria tutela immunitaria) la Corte ha richiesto in ogni caso un (seppur indiretto) fondamento costituzionale per l’intervento della legge ordinaria (cfr. la sent. n. 148/1983); successivamente, in merito al regime immunitario dei parlamentari europei, fatto proprio dal nostro legislatore in occasione dell’esecuzione del relativo protocollo del 1965, la Corte lo ha evocato il peculiare regime fondato sull’art. 11 Cost., alla luce dell’asserita impossibilità di un ampliamento delle prerogative parlamentari per via di legge ordinaria (cfr. la sent. n. 300/1984).

¹² Si ricordano, infatti, non solo l’appello *In difesa della Costituzione*, pubblicato su la Repubblica del 4 luglio 2008, ma anche il successivo *Appello alla ragione per un nuovo rapporto tra politica e giustizia*, del 9 luglio 2008.

¹³ Cfr. il testo del comunicato del 2 luglio 2008.

140/2003, e in linea con la recente tendenza ad evidenziare di fronte all'opinione pubblica le motivazioni di delicate decisioni presidenziali. Che la questione fosse particolarmente spinosa, d'altronde, è dimostrato dall'ulteriore comunicato diffuso, il giorno successivo all'approvazione definitiva delle legge, in occasione della sua promulgazione. In esso, ribadendo quanto già sostenuto in sede di autorizzazione alla presentazione alle Camere, il Quirinale ha affermato che "non essendo intervenute, in sede parlamentare, modifiche all'impianto del provvedimento, salvo una integrazione al comma 5 dell'articolo unico diretta a meglio delimitarne l'ambito di applicazione, il Presidente della Repubblica ha ritenuto, sulla base del medesimo riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale, di procedere alla promulgazione della legge".¹⁴

Quanto al suo contenuto, il "lodo Alfano" (sulla scia della decisione della Corte costituzionale) prevede: a) la rinunciabilità della tutela da parte dell'imputato, a garanzia del suo diritto di difesa, ex art. 24 Cost.; b) la non reiterabilità della tutela, salvo il caso di nuova nomina nella medesima carica nell'arco della stessa legislatura, al fine di non impedire in maniera indefinita l'esercizio della giurisdizione; c) la sospensione degli ordinari termini di prescrizione, per evitare una compromissione definitiva dell'esercizio della funzione giurisdizionale; d) la possibilità, a tutela dei diritti della parte offesa, di trasferire in sede civile il giudizio attinente al risarcimento dei danni, in ossequio al diritto di agire in giudizio, ex art. 24 Cost.; d) la possibilità, in ogni caso e qualora ne ricorrano i presupposti di legge, per il giudice penale di acquisire le prove non rinviabili, per non pregiudicare in maniera assoluta le garanzie costituzionali del processo, ex art. 111 Cost.; e) l'esclusione dalla tutela del Presidente della Corte costituzionale, al vertice di un organo di garanzia costituzionale estraneo a funzioni di natura eminentemente politica.¹⁵

¹⁴ Si veda il testo del comunicato del 23 luglio 2003.

¹⁵ Cfr. l'art. 1 della legge n. 124/2008: "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

A differenza di quanto evidenziato anche nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, l'attuale disciplina non appare del tutto coerente con le indicazioni della Corte costituzionale del 2004: ciò, in particolare, è evidente sotto il profilo dell'equiparazione tra loro, in una medesima tutela, di cariche così diverse (oltre che in relazione alla confermata distinzione della posizione degli organi di vertice rispetto ai singoli componenti di organi collegiali).¹⁶ Più in generale, infine, il tentativo di costruzione della nuova disciplina alla luce delle indicazioni del Giudice delle leggi rischia di creare un assetto in qualche modo incompatibile con le stesse finalità originarie della legge. Come, infatti, poter ritenere rinunciabile una garanzia posta a tutela non del titolare *pro tempore* della carica in quanto tale, ma delle attribuzioni dell'organo costituzionale?¹⁷ E come non vedere che, attraverso l'ordinario svolgimento di un giudizio civile volto al risarcimento del danno, può comunque risultare compromesso il libero svolgimento delle citate funzioni costituzionali (senza voler qui affrontare il problema dell'assunzione delle prove non rinviabili)?

In ogni caso, e come già anticipato, rimangono forti le perplessità in merito alla legittimità costituzionale della legge n. 124/2008, su cui, come già anticipato, sarà tra breve chiamata a pronunciarsi anche la Corte costituzionale. Il punto che appare dirimente, però, non appare tanto il richiamo alla presunta violazione del principio di eguaglianza rispetto ai comuni cittadini, posto che esso (come noto) prevede in ogni caso l'esigenza di distinguere il trattamento di situazioni effettivamente diverse tra loro, garantendo invece il pari trattamento solo dei casi ragionevolmente considerati eguali. E, per i motivi che si sono già detti, la titolarità di cariche politiche pubbliche (con particolare riferimento agli organi di tipo monocratico) ben può trovare una ragionevole differenziazione di ordine generale quanto al trattamento in relazione alla giurisdizione.

Il problema, infatti, è garantire che l'inevitabile limitazione di altre norme o principi costituzionali (si pensi, ad esempio, alla tutela giurisdizionale dei diritti o all'obbligatorietà dell'azione penale) sia strettamente funzionale alla tutela del libero svolgimento delle attribuzioni costituzionali. Un problema di equilibrio, insomma, oltre il quale la legittima

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".

¹⁶ Sul punto sia consentito rinviare a T.F. Giupponi, *Il "lodo Alfano" e la riserva costituzionale in materia di immunità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.

¹⁷ Cfr., sul punto, A. Anzon, *Il "lodo Alfano" verso l'approvazione finale: restano forti i dubbi sulla sua legittimità costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.

sfera di tutela rischierebbe di trasformarsi in una sorta di impunità di fatto, del tutto estranea al nostro dettato costituzionale. Motivo per il quale, dunque, sembra indispensabile provvedere secondo le procedure aggravate connesse all'approvazione di una legge costituzionale. In ogni caso, anche se in relazione all'insindacabilità parlamentare, ex art. 68 Cost., la Corte ha ribadito anche di recente che l'apporto in materia della legislazione ordinaria è limitato alla mera attuazione operativa del dettato costituzionale, e non può certo estendersi all'integrazione o all'estensione dello stesso (cfr. le sentt. nn. 120/2004 e 149/2007). Dunque, se non si può intervenire con legge ordinaria ad integrare una tutela immunitaria già prevista a livello costituzionale, a maggior ragione sembra doversi escludere la possibilità di una nuova previsione di forme di tutela tramite lo stesso strumento.

4. Autonomia della politica ed esercizio della giurisdizione alla ricerca di un difficile equilibrio: appunti di diritto comparato.

La questione principale, dunque, è la ricerca del giusto equilibrio tra tutela della sfera di autonomia della politica e doveroso esercizio della giurisdizione. Tali contrapposte esigenze, però, possono trovare un loro bilanciamento sia attraverso una disciplina immunitaria di ordine generale (che sconta, però, la già citata necessità di un'apposita legge costituzionale), sia attraverso la valorizzazione di più limitati rimedi sul piano esclusivamente processuale, attivabili singolarmente, caso per caso e sulla base di una decisione dell'autorità procedente. Da questo secondo punto di vista, ad esempio, si ricorda l'attuale disciplina del legittimo impedimento a comparire in udienza, così come riletta dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'esercizio del mandato parlamentare.¹⁸ Tuttavia, anche in relazione al "lodo Alfano", la scelta sembra invece essere quella di una disciplina generale connessa ad un'automatica sospensione del processo, in alcun modo valutabile dall'autorità procedente, e rimessa (contraddittoriamente) alla stessa disponibilità del titolare della carica protetta. Dunque, una tutela di tipo sostanzialmente immunitario, riservata esclusivamente alla legge costituzionale.

Anche la lezione del diritto comparato, d'altronde, va in questo senso.¹⁹ Infatti, negli ordinamenti dove viene prevista un'analogia forma di tutela, seppur limitatamente al

¹⁸ Ci si riferisce, in particolare, alla giurisprudenza con la quale la Corte costituzionale ha richiamato l'autorità giudiziaria al rispetto del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, determinando il calendario delle udienze in modo compatibile con l'esercizio del mandato parlamentare dell'imputato (cfr. le sentt. nn. 225/2001, 263/2003, 284/2004 e 451/2005).

Presidente della Repubblica (ad es. Grecia, Portogallo, Israele, Francia), essa è espressamente stabilita a livello costituzionale. La recente riforma degli artt. 67 e 68 della Costituzione francese, dopo un periodo di incertezza giurisprudenziale, sembra ulteriormente dimostrare tale necessità. Per quanto riguarda, in particolare, la figura del Presidente del Consiglio, sembra dover essere ribadito che, a rigore, se è vero che la maggior parte degli ordinamenti non riconosce alcuna forma di tutela extrafunzionale per i componenti del Governo, è altrettanto vero che, in molti casi, può fungere da schermo la tradizionale autorizzazione a procedere, o in virtù di un sostanziale richiamo alle norme previste per i componenti del Parlamento (come in Portogallo) o in via indiretta, in relazione ai membri del Governo che siano anche parlamentari (come accade ad esempio in Danimarca, Germania, Grecia, Islanda, Olanda, Spagna).

In tal senso, come già visto, andava anche l'ordinamento italiano prima della riforma del 1993, che ha eliminato l'autorizzazione a procedere sull'onda delle inchieste di Tangentopoli; fino a quel momento, infatti, gli eventuali procedimenti penali nei confronti di componenti del Governo venivano di fatto assorbiti nell'ambito dalla richiesta di autorizzazione a procedere rivolta dall'autorità giudiziaria alla Camera di appartenenza. In Francia, di fronte ad analoghe vicende, la riforma costituzionale del 1995 ha seguito una via intermedia, che forse sembra utile ricordare. In quel caso, infatti, l'eliminazione della generale autorizzazione a procedere non ha coinvolto l'istituto della sospensione del singolo procedimento disposta dalla Camera di appartenenza. Ancora oggi, infatti, è previsto che "l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento [è sospesa] qualora l'Assemblea alla quale appartiene lo richieda" (art. 26).

Dunque, volendo trarre delle brevi conclusioni, posta l'esigenza di una generale tutela del libero svolgimento delle funzioni dei titolari di organi costituzionali, i singoli strumenti ipotizzabili devono inevitabilmente essere collegati alle peculiarità di ciascun organo, non potendo essere previste forme di tutela generalizzate ed indiscriminate. In questo senso, d'altronde, vanno anche il dettato costituzionale e l'esperienza comparata, che articolano differenti tutele immunitarie in relazione ai diversi organi presi in considerazione.

Se ciò è vero, potranno di conseguenza immaginarsi specifiche forme di tutela connesse alle cariche sopra individuate (Capo dello Stato e Presidente del Consiglio, perdendo, in questo senso, rilevanza il problema di tutela dei Presidenti delle Camere), e che mirino ad una garanzia del libero svolgimento delle funzioni costituzionalmente previste nell'ottica della particolare vulnerabilità naturalmente connessa ad organi di tipo monocratico. Ferma

¹⁹ Sul punto sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2003, pag. 669 ss.; nonché, più ampiamente, al mio *Le immunità della politica*, Torino, 2005.

restando la necessità di una loro previsione attraverso lo strumento della legge costituzionale, potrebbero comunque immaginarsi due diverse forme di tutela: in relazione al Capo dello Stato, una temporanea forma di improcedibilità, a tutela del suo indispensabile ruolo di garanzia costituzionale; per quanto riguarda il Presidente del Consiglio, invece, la possibilità di un intervento delle Assemblee parlamentari (cui il Governo è legato dal tradizionale rapporto di fiducia) volto ad una temporanea e non reiterabile sospensione dei procedimenti in corso che si ritengano lesivi del libero svolgimento delle funzioni di governo, fino alla scadenza della legislatura.