

La Corte chiarirà (salvo ripensamenti) le ragioni dell'incostituzionalità del "Iodo Schifani" decidendo sul "Iodo Alfano".

di Antonio D'Andrea
(23 luglio 2009)

1. *L'inadeguatezza della legge ordinaria per introdurre una disciplina processuale derogatoria in favore di alte cariche dello Stato.*

La *ratio* della legge n. 124/2008 in materia di sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato – Presidente della Repubblica, Presidenti delle Camere, Presidente del Consiglio –, legge denominata "Iodo Alfano" (dal nome del ministro della giustizia in carica al momento della sua approvazione), può riassumersi nella individuata e riaffermata (in precedenza prevista dal primo comma dell'art. 1 della legge n. 120 del 2003, noto come "Iodo Schifani", dal nome dell'allora capogruppo al Senato del maggior partito governativo) prevalenza del sereno e dunque più efficace esercizio delle funzioni costituzionali connesse alle cariche in questione sui tempi ordinari dell'accertamento giurisdizionale nei confronti di tali soggetti chiamati a ricoprire rilevanti ruoli istituzionali in relazione alla commissione di reati comuni. Il "Iodo Alfano", così come già il "Iodo Schifani", fa naturalmente salvi gli effetti degli artt. 90 e 96 Cost. che, dunque, consentono che sia il Capo dello Stato sia i ministri, incluso il Presidente del Consiglio, possano essere sottoposti con immediatezza a giudizio per fatti di reato di particolare gravità, strettamente collegati alla loro carica. Tuttavia, ancora una volta e non solo da parte di una consistente parte della dottrina (per tutti v. A. PACE, *"Cinque pezzi facili": l'incostituzionalità della legge Alfano*, in ID., *I limiti del potere*, Napoli 2008, p. 175ss.) si dubita della conformità ai principi costituzionali delle disposizioni legislative che vanno nella indicata direzione di marcia, già infruttuosamente sperimentata giacché, con riferimento alla precedente anche se non del tutto coincidente disciplina legislativa, si è registrata, come è noto, una pronuncia di annullamento della Corte costituzionale: la sentenza n. 24 del 2004. Nuovamente, infatti, il giudice costituzionale sarà chiamato a decidere su due ordinanze promosse in distinti procedimenti dal Tribunale di Milano (ordinanza n. 397 del 28-26 settembre 2008; ordinanza n. 398 del 4 ottobre 2008 entrambe pubblicate in G.U. del 17 dicembre 2008) e su di un'altra ordinanza proveniente dal G.i.p. del Tribunale di Roma (ordinanza n. 9 del 26 settembre 2008 pubblicata in G.U. del 28 gennaio 2009). Può essere allora di una qualche

utilità richiamare gli elementi di novità introdotti dal “Iodo Alfano” rispetto al precedente e incostituzionale “Iodo Schifani” così da provare a verificare, in attesa del nuovo responso della Corte, se, come si sostiene da parte di chi ha promosso e approvato nuovamente le disposizioni in questione, essi sono di tale portata innovativa e, perciò, idonei a rendere conforme a Costituzione quel che qualche anno fa non lo era. Naturalmente, il raggiungimento dell'obiettivo, dichiarato da parte di chi si è incamminato con buona lena e non appena si sono ricreati i presupposti politici (alludo all'esito del voto nazionale dell'aprile 2008) sul sentiero della riproposizione della normativa legislativa in materia di sospensione dei processi penali concernenti le c.d. alte cariche dello Stato, presuppone che sia data una lettura corretta della sentenza della Corte n. 24 del 2004. E di ciò in verità dà atto il Capo dello Stato che con zelante preoccupazione, già nell'autorizzare il Governo a presentare alle Camere il disegno di legge in questione, con la nota ufficiale del 2 luglio 2008 chiariva che «la Corte (...) non sancì che la norma di sospensione di quei processi dovesse essere adottata con legge costituzionale. Giudicò inoltre “un interesse apprezzabile” la tutela del bene costituito dalla “assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche”, rilevando che tale interesse “può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale”, e stabilendo a tal fine alcune essenziali condizioni». Egualmente una successiva nota del Quirinale del 23 luglio 2008 accompagnava la promulgazione della legge n. 124 del 2008 spiegando, sostanzialmente, con gli stessi argomenti della precedente, le ragioni che non avevano indotto il Capo dello Stato a rinviare quella legge alle Camere, come pure molti avevano auspicato. Nonostante il diverso avviso di autorevole dottrina (A. PACE, *op. cit.*, p. 179) che ritiene «metodologicamente sbagliato sia sotto un “profilo normativo-formale” sia sotto un profilo “predittivo” del futuro comportamento della Corte», tale sentenza rappresenta uno specifico e ravvicinato precedente dal quale, ritengo, la Corte molto difficilmente potrebbe prescindere non fosse altro perché la dichiarata ambizione del “Iodo Alfano” sarebbe proprio quella di aver eliminato gli accertati vizi del “Iodo Schifani” senza alcuna forzatura interpretativa dei precetti costituzionali né sottovalutazione della decisione della Corte, come appunto sembrerebbe confermato dai due comunicati del Quirinale. Si deve dunque ragionare partendo dalla sentenza del giudice costituzionale che ha annullato la richiamata disposizione della legge n. 120 del 2003 senza utilizzare, almeno esplicitamente, un argomento centrale e sul quale molto insiste buona parte della dottrina costituzionalistica che continua a nutrire forti dubbi sulla legittimità del nuovo “Iodo”, vale a dire quello di non rientrare nella disponibilità del legislatore ordinario, a prescindere o meno dalla intrinseca

ragionevolezza della reintrodotta sospensione che potrebbe diversamente “pesare” nel suo inevitabile impatto con il principio d’uguaglianza, la immissione nell’ordinamento di regole processuali derogatorie, indirizzate a favorire soggetti per i quali si intende far valere la rispettiva peculiare posizione costituzionale (per tutti v. A. PACE, *op. cit.*, p. 192-193, che richiama la tesi di Carlo Esposito secondo la quale sono «incostituzionali le leggi ordinarie che vogliano estendere, oltre i casi previsti dalla Costituzione, le ipotesi di improcedibilità soggettiva o delle condizioni soggettive di improcedibilità (...) impedienti la immediata attuazione della legge, poiché tali improcedibilità (...), in definitiva, privano di concerta efficacia la legge rispetto a determinati cittadini e creano disequaglianze formali tra di essi...»). Secondo questo punto di vista, esclusivamente norme di rango costituzionale sarebbero abilitate a stabilire la natura e gli eventuali limiti della responsabilità giuridica anche di natura penale per i soggetti “qualificati” dalla carica costituzionale ricoperta (le c.d. immunità), come pure le modalità e gli stessi tempi di accertamento giudiziale della loro condotta, a maggior ragione se tali norme si fanno valere in chiave derogatoria rispetto alle regole generali, trattandosi pur sempre di prerogative connesse alla funzione ricoperta (si parla a tal proposito di immunità temporanea). Oltretutto il principio costituzionale della ragionevole durata del processo, secondo quanto stabilito espressamente dal secondo comma del novellato art. 111, sembrerebbe non poter essere legittimamente disatteso da una legge ordinaria che, per ragioni che nulla hanno a che vedere con il processo in sé e per sé e neppure con l’attività svolta per ragioni istituzionali, introduce nell’ordinamento una disciplina destinata ad influire negativamente sui tempi dell’accertamento giudiziario, che rappresentano un aspetto non trascurabile e anzi sempre più enfatizzato dell’esercizio ottimale della giurisdizione. In effetti, a prescindere dalla prescrizione (che, come è noto, rileva ai soli fini di stabilire, in base a ragioni di ordine politico generale rimesse al legislatore, se, a distanza di un certo lasso di tempo dai fatti accertati, continua a sussistere o meno l’interesse dell’ordinamento ad ottenere una sentenza di colpevolezza nei confronti dell’imputato e sulla quale comunque non influisce la disciplina legislativa in esame), è innegabile che la sospensione dei procedimenti penali nei confronti delle quattro alte cariche allontani nel tempo l’esercizio della giurisdizione rispetto a fatti che riguardano i loro titolari e che non attengono alle funzioni ricoperte, e che essa attenui in prospettiva, inevitabilmente, l’impatto dell’accertamento giudiziario con la vicenda storica sottostante. Anche da qui la sottolineata esigenza di provvedere con norma di rango costituzionale a tale ulteriore deroga rispetto alle regole processuali generali.

2. *L'accertata incostituzionalità del precedente "Iodo Schifani" e le novità introdotte dal "Iodo Alfano".*

Nella sentenza n. 24 del 2004 piuttosto la Corte ha giudicato incostituzionale il "Iodo Schifani" in relazione agli artt. 3 e 24 Cost. ritenendo che, stante l'automatismo (peraltro per un tempo indefinito) della sospensione di qualsiasi procedimento penale che vedesse coinvolte le quattro alte cariche contemplate anche dal "Iodo Alfano" a cui si aggiungeva il Presidente della Corte costituzionale, si ledesse il diritto di difesa dell'imputato come pure quello della parte civile (la quale avrebbe dovuto soggiacere, anche qualora avesse trasferito l'azione in sede civile, alla sospensione senza limiti temporali del processo penale), nonché che si distinguesse irragionevolmente la posizione dei Presidenti delle Camere, del Presidente del Consiglio e della Corte costituzionale rispetto a quella degli altri componenti degli organi da loro stessi presieduti. Certo al giudice costituzionale non sfugge che, essendo la sospensione «generale, automatica e di durata non determinata», tale misura «crea un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare quella penale» e meno che meno sfugge come «alle origini della formazione dello stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il cui esercizio, nel nostro ordinamento, sotto più profili è regolato da precetti costituzionali» (punto 6 del Considerato in diritto). Tuttavia, una volta individuate, sulla base dei ricordati parametri formalmente indicati dal giudice remittente (sempre il Tribunale di Milano), che peraltro non contemplavano l'art. 138 Cost. (in relazione al mancato ricorso alle norme di rango costituzionale) alcune evidenti ragioni di illegittimità della disposizione legislativa, la Corte ha preferito limitarsi a considerare «assorbito ogni altro profilo di illegittimità costituzionale» che pure avrebbe potuto riguardare il "Iodo Schifani" (punto 8 del Considerato in diritto). Con la proverbiale, indiscutibile autorevolezza ma ancor più con una lucida capacità di guardare avanti rispetto alle questioni che si sarebbero potute riproporre all'attenzione della Corte, Leopoldo Elia, proprio con riguardo al punto "dell'assorbimento" sopra richiamato, affermava che, a suo giudizio, il giudice costituzionale non aveva inteso offrire al legislatore «risposte ultronee che indicassero o suggerissero un indirizzo per l'avvenire» (v. L. ELIA, *La Corte ha fatto vincere la Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2004, n. 49, p.397). A me sembra sensato sostenere, seguendo nel ragionamento di Elia, che nella sentenza n. 24 del 2004 il giudice costituzionale non ha inteso esplicitamente affrontare il tema rappresentato dalla pur segnalata inadeguatezza della legge ordinaria quale fonte legittimata ad introdurre nell'ordinamento norme derogatorie in tema di procedimenti penali intentati nei confronti

delle individuate alte cariche dello Stato limitandosi a valutare ed accogliere altre, questo sì, più sostanziali, censure in ordine alla normativa ordinaria licenziata frettolosamente – per questa parte – dalle Camere nel corso della XIV Legislatura e, come si ricorderà, destinata ad altro scopo, vale a dire risolvere problemi applicativi in tema di immunità parlamentari. Il problema resta dunque irrisolto anche dopo l'approvazione del "lodo Alfano" e questa volta difficilmente potrà essere eluso dalla Corte, posto che i giudici rimettenti nelle tre ordinanze richiamate con le quali hanno sollevato questione di costituzionalità hanno rinvenuto, esplicitamente e più articolatamente rispetto alla precedente occasione, nella violazione dell'art. 138 Cost., motivi di illegittimità costituzionale della nuova disciplina legislativa che interviene in ambiti (le prerogative degli indicati organi costituzionali e l'accertamento delle loro responsabilità per reati extrafunzionali) da riservare a norme formalmente e sostanzialmente di rango costituzionale. Per il resto il "lodo Alfano" si preoccupa effettivamente di superare alcune delle obiezioni costituzionali che la Corte aveva riscontrato nella precedente disciplina legislativa da essa esaminata, in particolare consentendo all'imputato o al suo difensore di rinunciare in ogni momento alla sospensione del procedimento e abilitando, diversamente dal passato, la parte civile a trasferire senza attese dinanzi al giudice civile l'azione per il risarcimento dei danni. A parte queste positive novità quello che comunque continua a permanere nella legge n. 124 del 2008 è la valenza automatica e generalizzata della prerogativa che non consente nessuna valutazione del caso concreto per bilanciare "la serenità" dell'alta carica con gli altri interessi costituzionali in gioco, il primo dei quali è evidentemente l'accertamento giudiziario, secondo le regole generali, della personale responsabilità penale. Se a questo riguardo guardiamo in retrospettiva all'autorizzazione a procedere, vale a dire alla "storica" prerogativa prevista sino al 1993 dalla nostra Costituzione in favore dei parlamentari ed egualmente connessa ai reati comuni, non si può non rilevare come allora non si rinunciava ad una valutazione caso per caso da parte della competente Assemblea parlamentare, allo scopo, si riteneva quantomeno in astratto, di verificare la presenza o meno del c. d. *fumus persecutionis* da parte dell'autorità giudiziaria che intendeva procedere nei riguardi di un membro delle Camere.

Tuttavia il legislatore del 2008 a differenza di quello del 2003 stabilisce un limite massimo per far valere in giudizio la prerogativa in esame, vale a dire la durata della carica o della funzione che si assume senza possibilità di usufruirne nuovamente in caso di reiterazione e neppure di cambiamento della carica sebbene nell'arco della stessa legislatura venga consentito il permanere della prerogativa a seguito di rinnovi della carica già ricoperta. Naturalmente anche per queste introdotte novità si comprende lo sforzo del legislatore di

operare, una volta stabilita una così rigida prerogativa, un qualche bilanciamento tra gli interessi in gioco; ciò non toglie che la prevalente garanzia della “serenità” valevole esclusivamente per una legislatura e destinata a permanere solo se si è rinnovati nella medesima carica e non già se la si cambia (benché all’interno delle categorie ammesse al beneficio) lascia aperti dubbi sulla ragionevolezza intrinseca della scelta operata dal legislatore ordinario.

Il “lodo Alfano” ragionevolmente, invece, chiarisce quanto forse si poteva egualmente ritenere possibile, interpretando in senso restrittivo e logico il “lodo Schifani”, e cioè che nonostante la disposta sospensione del processo il giudice competente non è impedito ad assumere prove non rinviabili ai sensi degli artt. 392 e 467 c.p.p.

Sulle restanti obiezioni del giudice costituzionale avanzate con la sentenza n. 24 del 2004, e in particolare sulla non giustificata distinzione tra l’organo monocratico (Presidenti delle Camere e Presidente del Consiglio) e i singoli componenti (parlamentari e ministri) dell’organo collegiale cui insieme danno vita (Camere e Consiglio dei ministri), e ferme restando la mancata conferma del Presidente della Corte costituzionale tra le alte cariche destinatarie della prerogativa e la perdurante esclusione dei titolari di altre cariche che pure sembrerebbero di analogo rilievo (si pensi, nel mutato contesto costituzionale che, dopo il 2001, vede affiancati i vari livelli di governo territoriale della Repubblica, ai Presidenti delle Regioni direttamente eletti), la nuova legge non compie scelte diverse da quelle fatte in precedenza. Il che lascia invariato e non risolve affatto il già evidenziato problema di costituzionalità della nuova legge.

3. *L’ipotizzato spazio normativo non precluso al legislatore ordinario nella sentenza n. 24 del 2004 e il suo travalicamento con il “lodo Alfano”.*

Si è anche autorevolmente sostenuto che neppure con legge costituzionale sarebbe possibile introdurre legittimamente nell’ordinamento una del tutto irragionevole deroga al principio d’uguaglianza – da intendersi evidentemente come insuperabile principio cardine dell’ordinamento repubblicano – essendo stata prevista, ancora una volta, una “tagliola immunitaria” in favore delle quattro cariche, destinata a scattare automaticamente (salvo una diversa decisione rimessa del tutto arbitrariamente al diretto interessato) e a coprire ogni tipo di accusa anche quelle relative a reati gravissimi extrafunzionali, moralmente incompatibili con gli alti incarichi ricoperti, che si riferiscono a fatti precedenti l’assunzione della carica stessa (v. F. CORDERO, *La quiete del manovratore*, in *la Repubblica*, 20 luglio 2008, p. 23).

Credo tuttavia che questa impostazione “ugualitaria” pecchi di eccessivo astrattismo rischiando di sottovalutare che, in effetti, il “lodo Alfano”, lungi dall’aver introdotto nell’ordinamento una nuova e piena immunità in favore delle quattro alte cariche, a differenza del “lodo Schifani”, si è “solo” limitato a ritardare per un tempo circoscritto l’accertamento processuale nei loro riguardi per vicende extrafunzionali di rilievo penale, partendo proprio da alcune affermazioni del giudice costituzionale che troviamo nella sentenza n. 24 del 2004, secondo le quali il «sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche» costituiscono «un interesse apprezzabile che può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale» (punto 4 del Considerato in diritto). Devono essere, perciò, attentamente considerate due indicazioni di “metodo” rivolte al legislatore proprio dalla richiamata pronuncia e cioè che, da un lato, ben si potrebbero stabilire, una volta indicati i presupposti e le finalità, nuove cause di sospensione del processo penale volte a soddisfare esigenze extraprocessuali (quale è appunto il mantenimento di una adeguata serenità per poter assolvere delicate funzioni pubbliche) e che, dall’altro, come è pacifico, la diversità di situazione personale con riferimento alla carica rivestita, ben può consentire una differente disciplina legislativa (il che consentirebbe in linea di principio di distinguere non solo le alte cariche dello Stato dagli altri consociati ma anche, in modo più mirato, di operare delle distinzioni tra le alte cariche che agiscono nell’ordinamento). Non è questa l’opinione di Alessandro Pace (*La legge n. 140 del 2003 e i principi costituzionali violati*, in *Id., I limiti del potere* cit., p. 150), che nel commentare la sentenza n. 24 del 2004 ha ritenuto le condizioni della Corte tali e tante «da costituire in definitiva un ostacolo insuperabile da parte del legislatore ordinario».

Proprio alla luce delle richiamate affermazioni del giudice costituzionale credo invece che, anche per chi ritenga improprio il ricorso alla legge ordinaria in luogo di quella costituzionale laddove si tratti di stabilire ulteriori prerogative in favore di chi riveste ruoli istituzionali, sia utile davvero interrogarsi sullo spazio che la Corte sembrerebbe aver comunque lasciato nella astratta disponibilità del legislatore ordinario per stabilire la sospensione di processi penali intentati nei riguardi di chi si trova a ricoprire una determinata carica pubblica così da preservare l’ipotizzato apprezzabile interesse “alla serenità” di soggetti che assumono un rilevante ruolo istituzionale. Naturalmente in discussione in questa nota non può che essere la “soluzione” apprestata in concreto dal “lodo Alfano” che riguarda in modo automatico e generalizzato la sospensione di tutti i procedimenti penali che vedano coinvolto il Capo dello Stato (con l’eccezione di quanto stabilito dall’art. 90 Cost.), i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio (con

l'eccezione di quanto stabilito dall'art. 96 Cost). Ho l'impressione che questa apertura che fa la Corte all'intervento del legislatore, affinché possa, in linea di principio, preservare "l'interesse alla serenità" di chi si trovi a svolgere una rilevante funzione di rilievo costituzionale anche attraverso la sospensione dei processi penali che lo vedano imputato per fatti comuni precedenti e successivi l'assunzione della carica, non abbia il respiro – né pretende di averlo – per sconfessare altre due ancor più nette affermazioni contenute nella stessa pronuncia e già ricordate: 1) il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, disciplinato in massima parte da norme costituzionali; 2) l'ingiustificata e perciò non ragionevole distinzione processuale che si fonderebbe su di una diversamente apprezzabile "serenità" funzionale tra chi è chiamato a presiedere l'organo collegiale e i componenti che fanno parte a tutti gli effetti di tale organo. Il che potrebbe implicare che l'ipotizzato intervento del legislatore in favore della "serenità" di chi ricopre determinate cariche a scapito dei tempi processuali per accertare eventuali responsabilità di natura penale debba essere pur sempre giustificato proprio dalla possibilità di identificare in modo puntuale in capo ad un determinato soggetto l'esercizio di poteri decisionali autonomi collegati ad una funzione pubblica di rilievo costituzionale. Sembrerebbe dover contare più che l'assunzione di un ruolo politico-istituzionale rilevante e onerato anche di responsabilità in senso lato di natura politica, il ricoprire un ruolo dal quale consegua una autonomia decisionale tale da impegnare "il potere" nel quale si è collocati dalla Costituzione.

Proprio al fine di superare le esplicite perplessità avanzate dalla Corte a proposito della irragionevole distinzione operata dal legislatore tra chi presiede l'organo collegiale e i componenti dello stesso organo e, dunque, per rimanere al "lodo Alfano", tra i Presidenti delle Camere e i parlamentari, da un lato, e tra il Presidente del Consiglio e i ministri, dall'altro lato, resta da chiedersi se, in realtà, il diverso trattamento legislativo abbia o meno una qualche giustificazione legata alle funzioni individualmente svolte dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio. A mio modo di vedere sia il Parlamento (Camera e Senato) sia il Governo (Presidente del Consiglio e ministri) concretizzano la pienezza delle rispettive attribuzioni costituzionali nella loro dimensione collegiale (il fondamento costituzionale, riconosciuto dalla stessa Corte, di una autonomia valutativa in alcuni ambiti e per determinati provvedimenti in capo al ministro della giustizia non mi pare inficiare il ragionamento complessivo) che consistono, nel primo caso, nella rappresentatività della comunità politica nazionale (il discorso vale anche per il Senato eletto a base regionale), cui si collega *in primis* l'esercizio della funzione legislativa e la possibilità di concedere e revocare la fiducia all'Esecutivo e, nel secondo caso, la

responsabilità dell'amministrazione statale nonché l'elaborazione e la promozione dell'indirizzo politico del Paese in quanto organo espressione, nel suo insieme, della maggioranza parlamentare. E allora qual è la funzione costituzionale che può dirsi assolta individualmente dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio e come tale da preservare? A me sembra che, a parte i poteri riconosciuti dalla stessa Costituzione (e tutt'altro che trascurabili), connessi alle vicende interne degli organi che sono chiamati a presiedere o a dirigere, a tali *status* corrisponda, sul versante esterno e perciò dell'esercizio della funzione, poco più che la rappresentanza dell'organo collegiale e per quel che riguarda il Presidente della Camera anche del Parlamento in seduta comune. Lo stesso Presidente del Consiglio, pur essendo individualmente considerato responsabile della politica generale del Governo, secondo quanto stabilito dal primo comma dell'art. 95 Cost., non è stato posto dal dettato costituzionale nella condizione istituzionale di esprimere, se si eccettuano – come detto – le ripercussioni delle sue determinazioni sulla struttura governativa, a partire dalla proposta di nomina dei ministri e per finire con l'effetto dissolutivo prodotto dalle sue dimissioni, una autonomia decisionale di tale portata da poter prescindere riguardo ai più rilevanti atti di indirizzo politico dalla volontà deliberativa espressa collegialmente dal Consiglio dei ministri. E' noto del resto che il sistema di governo parlamentare, come quello accolto dalla nostra Costituzione, è strutturalmente differente, se si resta alla modellistica degli ordinamenti democratici, dai sistemi c.d. presidenziali o semi-presidenziali, che contemplano una elezione popolare diretta del Presidente cui, per solito, sono collegati ampi e autonomi poteri da esercitarsi individualmente da parte dell'eletto. Il rafforzamento del c.d. *Premier*, al di là di qualsiasi valutazione di opportunità, ove avvenga, come possibile, in via legislativa o in via meramente politica, dunque *de facto*, è destinato ad avere, come ovvio, notevoli riflessi interni alla struttura governativa e, da qualche tempo, anche nel rapporto del "suo" Governo con la maggioranza parlamentare di riferimento ma non è in grado di configurare in termini innovativi, apprezzabili sul piano strettamente giuridico, le sue attribuzioni costituzionali. Peraltro se si guarda all'intervento legislativo più rilevante (legge n. 400 del 1988) che si è preoccupato, a distanza di molti anni, di dare attuazione a quanto stabilito dall'art. 95 Cost. a proposito dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, specificando in modo organico le attribuzioni "proprie" del Presidente del Consiglio (art. 5, secondo comma), non mi pare si vada oltre un generico potere di direttiva di cui sono destinatari gli uffici pubblici (lett. e) e l'esercizio di attribuzioni in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato sempre che la legge ritenga di conferirglieli (come in verità accaduto anche recentemente con la legge n. 124 del 2007 che ha più in generale ridisegnato e

potenziato lo stesso controllo parlamentare sul sistema informativo per la sicurezza della Repubblica).

Il vigente dettato costituzionale parte, in realtà, da un piano di pari ordinazione tra i ministri e tra i membri del Parlamento sia che si tratti di definire la c.d. responsabilità ministeriale, anche quando da essa deriva una specifica responsabilità penale (v. l'art. 96 Cost.), sia quando si tratta di riconoscere a deputati e senatori immunità e prerogative (v. l'art. 68 Cost.). E' noto che la Costituzione nulla altro dice a proposito della responsabilità giuridica dei parlamentari – inclusi i Presidenti delle Camere – e dei ministri – incluso il Presidente del Consiglio – che è, dunque, piena e non sottoposta ad alcun aggravio procedurale per entrambi proprio con riferimento ai reati comuni da quando è stata abolita l'autorizzazione a procedere in favore dei soli membri delle Camere, dopo la modifica dell'art. 68 con la legge cost. n. 3 del 1993. Nessuna deroga alla legalità ordinaria è perciò prevista dalla normativa costituzionale in via transitoria per la durata della carica di parlamentare e di ministro quando si tratta di accertare la responsabilità giuridica degli uni e degli altri. E allora, ove si voglia operare una distinzione tra i membri dello stesso Governo e tra coloro i quali rivestono l'identica qualifica di parlamentare, come sarebbe nell'impostazione del "lodo Alfano", così da introdurre nell'ordinamento una deroga, sia pure in via transitoria, alla legalità ordinaria da mettere a disposizione esclusivamente dei Presidenti degli organi collegiali in questione diventerebbe indispensabile ricorrere ad una modifica costituzionale; ciò, a voler ben vedere, ancora prima di considerare la vigente legge ordinaria sulla sospensione dei processi penali relativi a tre delle quattro cariche considerate egualmente non giustificata sotto il profilo della ragionevolezza, a seguito della accertata carenza di un'apprezzabile autonomia istituzionale di questi ultimi, impossibilitati a svolgere le loro funzioni indipendentemente dal contesto collegiale dell'organo che presiedono. Lo strumento della legge ordinaria, difatti, appare in premessa del tutto inadeguato a seguito della lineare scelta che la Costituzione ha fatto a proposito tanto della comune responsabilità giuridica dei ministri quanto delle identiche prerogative in favore dei parlamentari, secondo l'illustrata regola della pari ordinazione all'interno dell'organo collegiale.

4. La sospensione dei processi penali nei confronti del Presidente della Repubblica : una scelta legislativa compatibile con il dettato costituzionale?

L'unico organo monocratico cui si applica il "lodo Alfano" è il Capo dello Stato e non a caso la sentenza n. 24 del 2004 nulla dice a proposito della ragionevolezza della sua inclusione

nell'elenco delle cariche i cui processi penali andrebbero sospesi durante l'esercizio del mandato. Trattandosi di organo monocratico va da sé che è destinato ad assumere per intero sulla sua persona l'esercizio della funzione presidenziale che, come è noto, si risolve con l'assolvimento di compiti di garanzia e di equilibrio nei confronti degli organi cui sono assegnate funzioni di indirizzo politico nel rispetto dei principi costituzionali di cui egli è il primo custode. La Costituzione, peraltro, mentre afferma il principio dell'irresponsabilità giuridica assoluta del Presidente per gli atti posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni, con le previste eccezioni di cui all'art. 90 che comportano una speciale responsabilità di natura penale, nulla dice a proposito della responsabilità extrafunzionale del Capo dello Stato che è dunque sussistente e piena, secondo le regole generali. Nel silenzio del dettato costituzionale e in assenza di altra disposizione normativa (e pur rivestendo tale questione rilievo piuttosto astratto) è noto come in dottrina da tempo (v. tra gli altri C. MORTATI, T. MARTINES, G. U. RESCIGNO, A. BALDASSARRE) si sostenga che nell'arco del mandato presidenziale si dovrebbe considerare operante una sorta di improcedibilità assoluta nei confronti del Capo dello Stato a proposito di vicende giudiziarie che lo vedano coinvolto in qualità di imputato. Se questo è il punto di partenza nel quale collocare, sul piano giuridico-costituzionale (e dottrinale), il Presidente della Repubblica allorché entri in gioco la sua responsabilità penale per fatti che non attengono alle funzioni proprie, potrebbe davvero considerarsi esistente nel nostro ordinamento uno spazio vuoto lasciato a disposizione del legislatore per individuare in modo più circostanziato e meno vago le modalità con le quali consentire l'accertamento della comune responsabilità penale di quest'ultimo stabilendo come e se sospendere il procedimento proprio al fine di preservare un apprezzabile "interesse" quale il mantenimento della "serenità" da parte di chi è chiamato a esprimere, mediante l'esercizio dei suoi poteri di garanzia, e dunque non solo simbolicamente, una visione complessivamente armonica ed unitaria dell'ordinamento nazionale. In tal caso potrebbe davvero dirsi che il legislatore si prefigge di sviluppare e anzi di attuare una scelta costituzionalmente orientata.

5. Qualche preoccupata considerazione conclusiva.

Anche qualora la Corte costituzionale non volesse spingersi ad annullare la legge n. 124/2008 per violazione dell'art. 138 Cost., come credo sarebbe davvero auspicabile per ribadire la necessità di mantenere ferme la distinzione tra ciò che può rientrare nella disponibilità del legislatore ordinario e ciò che, al contrario, necessita di una più impegnativa e meditata introduzione nell'ordinamento per via costituzionale (si pensi al

peso decisivo di un eventuale ricorso al *referendum* popolare), sarebbe comunque assai problematico, a mio avviso, per il giudice costituzionale respingere le eccezioni di incostituzionalità sollevate rispetto al “lodo Alfano”, proprio alla luce della sentenza n. 24 del 2004 che pure presenta, come visto, qualche ambiguità argomentativa.

Mi rendo egualmente conto che una sentenza di parziale accoglimento, destinata a stabilire l’annullamento della disposizione con riguardo a tutti i Presidenti degli organi collegiali così da circoscrivere la legittimità del “lodo” solo per la parte relativa al Capo dello Stato, sembrerebbe o potrebbe essere accolta come una troppo astratta “difesa” della volontà del legislatore da parte del giudice costituzionale tanto più che in tal modo sarebbe esclusa dal beneficio della sospensione dei processi penali proprio la carica attualmente ricoperta da chi si trova ad essere imputato in procedimenti in corso. D’altro canto la vicenda che ha visto negli ultimi cinque anni succedersi nel tempo l’introduzione e poi l’annullamento e poi ancora una volta la riproposizione della prerogativa in esame nasce intorno alla sentita esigenza di “proteggere” dalle “macchinazioni giudiziarie” una sola delle cariche prese in considerazione dal legislatore. Ed allora davvero si potrebbe imputare a quest’ultimo una sorta di eccesso di potere o una sovrabbondanza di preoccupazione, alla luce, oltretutto, di una ostentata “serenità” del diretto interessato e di un apprezzamento oggettivo della maggioranza degli elettori del nostro Paese, oserei dire a prescindere dalle vicende giudiziarie che riguardano il Presidente del Consiglio in carica. E’ comunque indiscutibile che tocchi ancora una volta alla Corte dover contrastare nei fatti la forte determinazione di un Governo e della sua maggioranza nel voler assolutamente dare concretezza normativa ai suoi incostituzionali propositi, avendo fortunatamente a sua disposizione solide argomentazioni e, almeno a me pare, la stessa “forza” del precedente. Del resto è questo il delicatissimo compito che spetta in tempi di opacità democratica agli organi di garanzia chiamati a difendere con coraggio supplementare la legalità costituzionale.