

Prime riflessioni sulla sentenza 20 gennaio 2004, n. 24 della Corte costituzionale

di Salvatore Curreri *
(21 gennaio 2004)

Ad una prima lettura, l'estrema rilevanza della sentenza n. 24/2004 depositata ieri, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del secondo nonché - in via consequenziale ex art. 27 l. 87/1953 - del primo e terzo comma dell'articolo 1 della legge 140/2003 per contrasto con gli art. 3 e 24 Cost., mi sembra risieda non solo e non tanto nella decisione in sé, quanto nelle sue motivazioni, ed in particolare in quelle non esplicitate nelle volutamente brevi considerazioni di diritto.

Del resto, era ragionevole prevedere che le argomentazioni adottate dalla Corte avrebbero implicitamente smentito o, quanto meno, fatto chiarezza sulle contrastanti ipotesi interpretative formulate dai primi commentatori sulla base del comunicato-stampa dello scorso 13 gennaio con cui la Corte aveva annunciato la propria decisione. Ipotesi che, a mio modesto avviso, per quanto certamente condizionate dal loro taglio essenzialmente giornalistico, non coglievano appieno il significato della decisione, rischiando di ingenerare nell'opinione pubblica convinzioni fuorvianti, ora sul significato del principio di eguaglianza, ora sul ruolo della Corte costituzionale.

Così, da un lato, coloro che hanno salutato con palese favore tale sentenza "secca" di accoglimento, vi hanno visto la riaffermazione della superiorità e della rigidità della Costituzione e dello Stato di diritto sull'esercizio arbitrario del potere legislativo. Secondo tale impostazione (cfr. punti 3 e 5 delle considerazioni in fatto), sembra che un trattamento differente in tema di temporanea improcedibilità penale nei confronti delle cinque cariche dello Stato, anche se introdotto per legge costituzionale, sarebbe sempre e comunque illegittimo perché lesivo del principio di uguaglianza, il quale non tollerebbe eccezioni di sorta. Di conseguenza, secondo costoro, il Parlamento dovrebbe rinunciare a legiferare in materia, anche per via costituzionale. Del resto, si è osservato, il mancato riferimento nel comunicato alla violazione dell'art. 138 Cost. deporrebbe a favore dell'incostituzionalità dell'articolo in questione, quand'anche questo avesse assunto o dovesse assumere rango di disposizione costituzionale.

Dall'altro lato, coloro che hanno manifestato *in limine* perplessità sulla decisione della Consulta, hanno ipotizzato una sua inopinata errata applicazione del principio di eguaglianza. In tal modo la Corte avrebbe finito per equiparare situazioni *in re ipsa* diverse, sconfessando la propria precedente giurisprudenza sia su tale principio, sia sulla legittimità dell'intervento legislativo ordinario in tema di prerogative funzionali (il richiamo è, ovviamente, alla pluricitata sentenza 148/1983 con cui la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, n. 1 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai componenti del Consiglio superiore della magistratura nell'esercizio delle loro funzioni). In definitiva, il comunicato emesso lasciava presagire un'improvvisa ed inaspettata correzione di rotta della Corte rispetto alla sua precedente giurisprudenza, spiegabile solo in chiave politica. Da qui gli attacchi, talvolta scomposti e dai toni inaccettabili, contro "questa" Corte costituzionale.

La lettura della sentenza appena depositata mi sembra smentisca queste ipotesi interpretative.

In primo luogo, la più che consolidata giurisprudenza costituzionale sul principio di eguaglianza non poteva non far dubitare sull'improponibilità di una sua interpretazione come parità di trattamento di tutti i cittadini, senza alcuna ragionevole distinzione. La convinzione che si è voluta ingenerare nell'opinione pubblica, per cui i titolari di cariche pubbliche elettive ed istituzionali sono eguali rispetto agli altri cittadini, non solo non trova risponso in Costituzione, ma suona come sostanzialmente demagogica.

La Corte fa giustizia di una simile interpretazione del principio di uguaglianza, riconoscendo che la possibilità di creare un regime normativo differenziato circa l'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale, nei confronti di quelle che sono state considerate le cinque massime cariche dello Stato "non conduce di per sé all'affermazione del contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione" (punto 6, ritenuto in diritto) perché l'assicurare il "sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche" è "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, ritenuto in diritto).

D'altro canto, l'ipotesi di una radicale svolta giurisprudenziale in tema avrebbe dovuto considerarsi poco probabile perché in contrasto con la consolidata prudenza che caratterizza l'orientamento della Corte, soprattutto in materie così politicamente delicate.

Secondo la Corte, piuttosto, quella introdotta dall'art. 1, comma 2, della legge 140/2003 non è un'immunità ma una causa - generale, automatica ed indeterminata - di temporanea sospensione del processo penale che va ad aggiungersi a quelle già previste dal codice di procedura penale. Ciò spiega il mancato riferimento, nel comunicato ed in motivazione, alla violazione dell'art. 138 Cost. tra le cause d'illegittimità costituzionale della normativa in questione, la cui natura giuridica, pertanto, è a tal fine irrilevante. In altri termini, la questione non starebbe nella natura della legge - ordinaria o costituzionale - chiamata a disciplinare la materia, ma nel suo contenuto. Da questo punto di vista, anzi, il riferimento all'art. 138 Cost. sarebbe stato fuorviante perché avrebbe ingenerato l'errata convinzione che le obiezioni sollevate dalla Corte si sarebbero potute superare semplicemente conferendo dignità costituzionale alla normativa impugnata.

Tale voluta omissione è di per sé eloquente perché induce a non ritenere precluso un nuovo intervento da parte del legislatore ordinario in una materia, come quella in questione, che a pieno titolo potrebbe definirsi "costituzionale" ai sensi dell'art. 72.4 Cost.

Per la Corte, quindi, la lesione del principio di uguaglianza non consiste nell'aver la normativa in questione trattato in maniera diversa situazioni meritevoli invece di eguale disciplina, quanto piuttosto, da un lato, nell'aver accomunato "in unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni", distinguendoli per la prima volta rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti sotto il profilo del trattamento giurisdizionale (punto 8, ritenuto in diritto); dall'altro, nell'irragionevolezza delle modalità con cui si sono volute tutelare le cinque più alte cariche dello Stato.

In quest'ottica, decisiva ed assorbente è stata ritenuta la lesione dell'art. 24 Cost. nella misura in cui "l'automatismo generalizzato della sospensione incide, menomandolo, sia sul diritto di difesa dell'imputato", costretto all'alternativa tra il dimettersi per difendersi ed il rimanere in carica senza potersi difendere, sia sul diritto di azione in sede civile della parte, sacrificato dalla sospensione del procedimento penale (punto 6, ritenuto in diritto). L'incostituzionalità della normativa in questione starebbe, quindi, non nella diversità di trattamento in sé e per sé considerata, quanto nelle modalità concrete con cui tale diversità è stata esplicitata, le quali conducono ad una paralisi del processo per un tempo indefinito e potenzialmente interminabile. Ciò risulta lesivo, ancor prima del principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), dell'effettivo esercizio della giurisdizione (punto 7, ritenuto in diritto).

Il punto debole del c.d. lodo Schifani sta nell'aver sottratto all'azione penale quelle che sono state considerate le cinque massime cariche dello Stato in modo automatico, per una durata indeterminata, senza possibilità per queste di rinunciare alla prerogativa. In ciò, e non nella diversità di trattamento in se e per sé, consiste la lesione degli artt. 3 e 24 Cost.

Si tratta di obiezioni gravi ma non insuperabili. Esse tracciano, piuttosto, le linee guida per un futuro - e forse insperato - intervento del legislatore ordinario al fine di rendere la sospensione del processo penale non automatica, circoscritta, differenziata in funzione della carica ricoperta ed a tempo determinato. In particolare, su quest'ultimo punto, il rischio di un'assunzione strumentale di una delle cariche in questione per una seconda volta al solo scopo di evitare il procedimento penale (con il rischio di trasformare la designazione indiretta del Presidente del Consiglio in sede elettorale in un inaccettabile "giudizio del popolo" sulla sua responsabilità penale), potrebbe essere superato non tanto vietando l'assunzione di tali cariche fino alla conclusione del processo, il che costituirebbe un'inammissibile violazione dell'art. 51 Cost., quanto piuttosto limitando l'improcedibilità penale alla sola durata della carica inizialmente ricoperta. Detto altrimenti, sarebbe possibile ricoprire nuovamente una delle cinque cariche in questione senza però aver diritto in tal caso alla sospensione dell'azione penale. Una simile soluzione mi sembra corrisponda a quel bilanciamento che la Corte ha inteso operare, in materia di reati extrafunzionali, tra l'esercizio dell'azione penale e il diritto al sereno svolgimento delle funzioni inerenti alle cariche in questione, senza che l'uno prevalga in modo assoluto sull'altro, e viceversa..

Infine, in tale contesto, l'opzione dei giudici della Corte per una sentenza di accoglimento, anziché per una additiva, può considerarsi non come un'esclusione in radice di una qualsiasi soluzione costituzionalmente compatibile in tema di improcedibilità penale per le alte cariche dello Stato, quanto piuttosto un rispettoso rinvio al Parlamento perché intervenga in una materia così delicata. Del resto la stessa formulazione linguistica dell'art. 1 non pare consenta

interventi manipolativi che non si traducano in una vera e propria riformulazione dell'intera disposizione, evidentemente non di competenza della Corte.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali