

Sul c.d. Iodo Alfano*

di Leopoldo Elia

pubblicato in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Sul disegno di legge presentato dal Ministro della giustizia Alfano il 2 luglio 2008 "Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato" (XVI Legislatura – Atti Camera n. 1442) pesano le censure di illegittimità costituzionale che indussero la Consulta, con la sentenza n. 24 del 2004, a dichiarare la incostituzionalità dell'art. 1, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140. Certo, si è cercato di rimediare ad alcuni effetti collaterali segnalati dalla Corte (ad es. in materia di tutela della parte civile, di divieto di reiterazione del beneficio) ma non era qui la sostanza delle censure rivolte all'impianto della legge adottata nel 2003. Quali erano le violazioni "dei principi fondamentali dello Stato di diritto" accertate dai giudici costituzionali? Con una formula sintetica usata nel n. 6 del *considerato in diritto* possiamo definirle così: "automatismo generalizzato", scomponibile in generalità dei reati oggetto dei processi sospesi e automatismo della sospensione insuscettibile di ogni filtro o accertamento della plausibilità o ragionevolezza della tutela differenziata. In effetti, il carattere automatico o *ex lege* della protezione impedisce ogni verifica sul rispetto del principio di proporzionalità: e la stessa giustificazione della deroga al principio della parità di trattamento di fronte alla giurisdizione, che è all'origine della formazione dello Stato di diritto, non può essere fondata su indici oggettivi. La rinunciabilità della sospensione su richiesta dell'imputato o del suo difensore non rimedia all'automatismo, come si afferma nella relazione ministeriale.

Innanzitutto non si capisce come la possibilità di rinuncia sia compatibile con un "meccanismo a tutela del *munus* pubblico" (come definisce la sospensione la stessa relazione ministeriale a pagina 2). Si può ricordare che la garanzia dell'autorizzazione a procedere, prima della riforma del 1993, non era considerata rinunciabile perché posta a tutela della Camera di appartenenza e della funzione parlamentare. Ma, prescindendo da questo rilievo, è dato temere che così si aggiunga arbitrio ad arbitrio: l'imputato potrebbe rinunciare per i reati più lievi (lesioni colpose) e non rinunciare per i reati più gravi (corruzione in atti giudiziari). In secondo luogo la rinuncia non presuppone alcuna forma di filtro o di controllo che, almeno potenzialmente, erano realizzabili con l'autorizzazione a procedere. Dunque l'automatismo (e la generalizzazione dei reati) restano e non si vede come essi siano conciliabili col rispetto dell'art. 3, primo comma, sull'eguale soggezione davanti al giudice del re di Prussia e del cittadino berlinese. Inoltre la deroga è in questa legge di natura particolarissima perché essa riguarda reati comuni, commessi eventualmente prima dell'assunzione della carica, e fa eccezione al principio che tutele differenziate possano porsi in rapporto all'esercizio delle funzioni (artt. 90 e 96), trovando fondamento e limite in questo collegamento. Dunque il Presidente del Consiglio potrà essere processato per il reato di abuso di ufficio e non potrà esserlo per evasione al fisco consumata *uti privatus*. Disarmonia la qualifica nel suo intervento alla Camera l'on. Prof. Zaccaria: andando al di là di questo linguaggio diplomatico, a me pare un autentico paradosso.

Si fa poi notare nella sentenza (n. 6 del *considerato in diritto*) che l'esercizio della giurisdizione "nel nostro ordinamento sotto più profili, è regolato da precetti costituzionali". Malgrado questa chiara precisazione, si insiste nel dire che il silenzio della sentenza quanto alla scelta del procedimento legislativo seguito (ordinario anziché costituzionale) avrebbe aperto un'autostrada ad una nuova legge ordinaria in materia. Ora, i motivi per cui la Corte, a tutto concedere, ha lasciata impregiudicata la questione possono essere molteplici (dalla ricerca di un consenso più ampio sul *decisum* da parte dei giudici alla preferenza per le ragioni sostanziali meglio percepibili e pedagogicamente efficaci per il *quidam de populo*): mancando la *dissenting* e la *concurring opinion* si può almanaccare a piacimento e altrettanto *inutiliter*. Tuttavia il riferimento all'art. 138 mancava nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione e comunque l'assorbimento "di ogni altro profilo di illegittimità costituzionale" (n. 8 del *considerato in diritto*) *omnia solvit*. In conclusione, chi tace non dice niente e tantomeno acconsente a una scelta così rilevante soltanto per implicito.

Il diritto comparato degli Stati democratici può, infine, essere sintetizzato in tre congegni di garanzia della giusta tranquillità (ma fino ad un certo punto!) di chi è investito di potere: autorizzazione a procedere, per i governanti spagnoli da parte degli organi parlamentari con possibilità di ricorso al Tribunale costituzionale; organismo istruttorio formato da altissimi magistrati per i governanti francesi prima del deferimento all'Alta Corte; *impeachment* per il Presidente degli Stati Uniti e, con qualche adattamento, in Francia a seguito della revisione costituzionale del 2007. Nessuna democrazia conosce il

sistema di blindatura introdotto dal c.d. lodo Alfano, che dunque ci pone nell'universo democratico in un misero isolamento, degno, si sarebbe detto una volta, di un paese in via di sviluppo. La sospensione dei processi (in cui si risolveva, per una legislatura, il diniego della vecchia autorizzazione a procedere per i parlamentari) cambia natura, costituzionalmente parlando, se la sospensione è *ex lege* (o ad automatismo generalizzato) o è caso per caso giustificata con interventi *ad hoc*.

Chi lamenta "l'aggressività" dei magistrati italiani contro la serenità del *Premier*, non conosce quella dei giudici statunitensi nel caso Nixon o nel caso Clinton v. Jones.

Il legislatore italiano ha dunque scelto la strada peggiore, accettandola come un minor male rispetto alla minaccia della clausola blocca-processi per una moltitudine di procedimenti: ma il deliberare sotto ricatto è un modo ben triste di inaugurare la nuova legislatura.

* Traccia della audizione informale presso le Commissioni riunite (Affari costituzionali e Giustizia) del Senato della Repubblica mercoledì 16 luglio 2008.

(01 agosto 2008)