

PREFAZIONE

A volte ritornano. Non sono in grado di dire quante volte sia accaduto, ammesso che sia già accaduto. Dubito, tuttavia, che possa vantare qualche precedente la vicenda che abbiamo scelto come oggetto dell'annuale Seminario "preventivo" ferrarese. La si può raccontare così: un corpo normativo inedito (anche nel diritto comparato), subito impugnato incidentalmente, è annullato in toto; ciò nonostante, dopo qualche anno, viene legislativamente riproposto (in parte novato, in parte identico al precedente), di nuovo è subito impugnato incidentalmente, ed ora si trova in attesa del responso dei giudici costituzionali. Sullo sfondo – ora come allora – si registra un conflitto istituzionale tra potere politico e potere giudiziario, un confronto parlamentare sorprendentemente accelerato, una sovraesposizione del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione (ma questa volta anche di autorizzazione al disegno di legge governativo), un immediato ricorso pure allo strumento dell'abrogazione popolare referendaria.

È la complicata e controversa biografia del "lodo", qualificazione certamente impropria sul piano tecnico giuridico ma ormai comunemente invalsa nella sfera del dibattito pubblico, tanto da non poterla dismettere neppure in ambito scientifico.

Come noto, infatti, la stasi processuale per reati extrafunzionali di cui risultino imputati soggetti titolari pro tempore di una delle Alte cariche dello Stato era già stata introdotta dall'art. 1, legge 20 giugno 2003, n. 140. Allora chiamato lodo Maccanico (se guardato da destra) o lodo Schifani (se visto da sinistra) ebbe vita breve (ma turbolenta), interrotta dalla dichiarazione d'illegittimità della sentenza costituzionale n. 24/2004. La misura ora reintrodotta dal lodo Alfano (legge 26 luglio 2008, n. 124) ne è una versione riveduta e corretta, proprio alla luce di quel precedente accertamento d'incostituzionalità.

Il problema è capire se il recente intervento di ortopedia legislativa abbia raddrizzato le storture costituzionali della sospensione del processo penale nei confronti delle Alte cariche dello Stato.

È ciò di cui dubitano le due ordinanze di rinvio del Tribunale di Milano, affiancate da una terza ordinanza, questa volta promossa dal G.i.p. del Tribunale penale di Roma. È da questi atti di promovimento che ha preso avvio l'appuntamento ferrarese.

Gli interrogativi non mancano. Davvero la sospensione processuale, veicolata attraverso la legge n. 124 del 2008, è ora formulata in termini tali da soddisfare l'esigente parametro dell'art. 136, comma 1, Cost.? L'ordinanza milanese n. 397 lo nega, con specifico riferimento all'assimilazione di cariche eterogenee (i Presidenti della Repubblica, del Senato, della Camera, del Consiglio) e alla differenziazione irragionevole tra Presidenti e componenti degli organi da loro presieduti: in ciò, al netto dell'esclusione del Presidente della Corte costituzionale, la disciplina sarebbe identica a quella già precedentemente annullata. Analogamente, l'ordinanza milanese n. 398 denuncia che la nuova disciplina non sanerebbe quei connotati di generalità e di automatismo che il Giudice delle leggi già ritenne incostituzionali.

Entrambi i giudici a quibus milanesi, inoltre, ripropongono alla Corte costituzionale una serie di censure rimaste "assorbite" nella sua pronuncia del 2004. La misura della sospensione del processo penale nei confronti di un'Alta carica dello Stato non incide su materia tipicamente costituzionale? E se così è, il ricorso alla legge ordinaria non si rivela vettore normativo inadeguato sotto il profilo della riserva costituzionale di competenza, con ciò violando l'art. 138 Cost.? Operando quale scudo processuale per reati privati ed extrafunzionali, non si cela dietro il lodo rinnovato un ingiustificato privilegio lesivo del principio di eguaglianza? Una esenzione così prolungata, per quanto non più sine die, non mette forse a repentaglio i principi della ragionevole durata e di efficienza del processo, anche in considerazione del silenzio normativo sull'utilizzabilità delle prove già assunte, a rischio di dispersione?

Viene altresì introdotto, dall'ordinanza n. 398, un inedito profilo di incostituzionalità della disposizione impugnata. Il lodo mira ad assicurare il sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono alle Alte cariche dello Stato: anche ad ammettere la natura funzionale di tale interesse (certo non riconducibile alla mera serenità psicologica della persona fisica che assume la carica), non si rivela irragionevole una disciplina che, a parità di bene tutelato, introduce per reati extrafunzionali un regime difforme da quanto costituzionalmente previsto per reati funzionali?

Rispetto agli atti di promovimento milanesi, l'ordinanza del G.i.p. del Tribunale penale di Roma ha una sua indubbia peculiarità. Essa propone – questa volta però attraverso vie ordinamentali ortodosse – un nodo interpretativo che, vigente il precedente lodo, fu addirittura tagliato gordianamente dall'allora Guardasigilli il quale, per quella sua iniziativa, venne fatto oggetto di una mozione di sfiducia individuale (poi negata dal Senato). Il problema è (ed era) quello dell'autentico ambito applicativo della sospensione processuale: circoscritto alla sola fase dibattimentale o, invece, capace da interrompere l'esercizio dell'azione penale fin dalla fase delle indagini preliminari?

La formulazione del lodo, ambigua sul punto oggi non meno di ieri, viene risolta dal giudice a quo a favore della sua massima estensione possibile. In letargo, insomma, andrebbe non il processo ma l'intero procedimento penale nei confronti dell'Alta carica. Si tratta di un esito normativo che il G.i.p. romano valuta non conforme ad un ventaglio di parametri costituzionali: vengono chiamati in causa i principi di eguaglianza di fronte alla giurisdizione, di ragionevolezza, di ragionevole durata del processo e, ovviamente, di obbligatorietà dell'azione penale.

Si può condividere o meno l'interpretazione della legge n. 124 del 2008 che l'atto di promovimento assume in premessa. Ma l'impressione è che essa venga sposata dal remittente al fine di ottenere dalla Corte costituzionale un pronunciamento interpretativo sulla disposizione impugnata (anche nella forma dell'inammissibilità per mancata interpretazione adeguata o per difetto di rilevanza), di cui verrebbe così certificata l'applicabilità esclusivamente alla sola fase dibattimentale. Con il che, verrebbe comunque fatta chiarezza su una grave e perniciosa incertezza ermeneutica.

Peraltro, l'ordinanza romana ripropone, radicalizzandoli, i dubbi sull'idoneità di un qualsiasi vettore normativo (sia esso una legge ordinaria o costituzionale) a sovvertire connotati fondamentali dell'ordinamento dello Stato ormai assurti al rango di veri e propri principi supremi.

A riprova delle potenzialità di un contraddittorio allargato davanti alla Corte costituzionale, nel giudizio incidentale che verrà i giudici di Palazzo della Consulta saranno chiamati a risolvere anche un problema squisitamente processuale: il pubblico ministero, parte del giudizio a quo, è legittimato ad intervenire nel giudizio ad quem?

Fino ad oggi la risposta è stata negativa: ad avviso della Corte, non è prevista né disciplinata dalle norme generali e dalle norme integrative di procedura, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, la possibilità di un intervento del pubblico ministero del giudizio principale. Né a tale omissione – che la Corte ha sempre letto come implicita esclusione – sarebbe possibile rimediare attraverso un'applicazione analogica della disciplina dettata per le parti in senso proprio.

A rimettere in discussione questo consolidato orientamento giurisprudenziale ci prova, ora, l'Ufficio del pubblico ministero presso il Tribunale di Milano che – nelle persone del Procuratore Minale e del Sostituto Procuratore De Pasquale – ha presentato formali atti di costituzione davanti alla Corte costituzionale, eccependo preliminarmente la possibilità di un proprio intervento.

È ipotizzabile, sul punto, un revirement processuale da parte della Corte?

Il ritorno sulla scena dell'istituto della sospensione processuale a favore delle Alte cariche dello Stato ha messo in moto non solo il controllo di costituzionalità delle leggi ma anche altri veto players ordinamentali, con i quali la Corte costituzionale sarà costretta (formalmente o informalmente) ad interloquire.

Il lodo Alfano, infatti, ha già superato il vaglio di legittimità costituzionale del Presidente della Repubblica. Il quale, con scelta non rituale, ha motivato le proprie valutazioni sia in sede di autorizzazione del disegno di legge sia di promulgazione della legge, facendo espreso richiamo alla sentenza n. 24/2004 e alle condizioni da essa poste.

Piaccia o non piaccia, il giudizio di costituzionalità cui ora è chiamata la Corte intreccerà anche l'operato del Capo dello Stato. La domanda non può essere taciuta: come ed in quale misura la deliberazione presidenziale potrà entrare in gioco nel sindacato incidentale spettante ai giudici costituzionali, con specifico riferimento ai profili di illegittimità esclusi dal Quirinale eppure proposti dai giudici a quibus?

Nei confronti del lodo Alfano è subito scattato anche il correttivo referendario alla novità legislativa votata dalla (sola) maggioranza parlamentare, nella forma di un quesito abrogativo integrale dell'articolo unico di cui si compone la legge n. 124 del 2008. Sull'ammissibilità di tale quesito (depositato il 30 luglio 2008 e le cui firme necessarie sono già state raccolte e consegnate in Cassazione il 7 gennaio scorso) la Corte dovrà pronunciarsi entro il febbraio 2010, una volta superato il vaglio di legittimità dell'Ufficio centrale per il referendum.

Accadde già nei confronti del precedente lodo: allora la Corte costituzionale – con sentenza n. 25/2004 – dichiarò ammissibile il referendum abrogativo dell'art. 1, legge n. 140 del 2003, le cui operazioni non ebbero poi corso per la contestuale declaratoria d'illegittimità costituzionale (cfr. Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 4 febbraio 2004). Il quesito ora proposto presenta profili di inammissibilità, non adeguatamente vagliati nella precedente occasione? Lo schema operativo cui si attennero la Corte costituzionale nelle coeve sentenze nn. 24 e 25/2004 aveva e mantiene tuttora una sua coerenza? Quale rapporto intercorre tra giudizio incidentale e giudizio di ammissibilità in ipotesi come quella in esame?

Laddove, invece, non hanno affatto funzionato i “pesi” e “contrappesi” ordinamentali è stato nel procedimento deliberativo poi approdato alla legge n. 124 del 2008. Davvero, per

l'occasione, ridotto a simulacro: 23 giorni sono trascorsi tra il deposito dell'iniziativa legislativa governativa e l'entrata in vigore del lodo, corrispondenti a un totale di 34 ore effettive per il complessivo "esame" parlamentare.

Ecco perché, per quanto non prospettato da alcun giudice a quo, è parso opportuno sollecitare una risposta anche al seguente interrogativo (dal quale è nato uno dei filoni più interessanti del dibattito svoltosi a Ferrara): un iter legislativo caratterizzato da ritmi così chapliniani, oltre ad eludere nella sostanza la procedura e le garanzie imposte dall'art. 72 Cost., non trascina con sé veri e propri vizi formali di costituzionalità?

L'iter parlamentare del lodo. Il bene giuridico tutelato dal lodo. Il tasso di novità normativa del lodo. L'impatto del lodo nel processo penale. Il processo costituzionale al lodo. L'abrogazione referendaria del lodo. È con questi temi – declinati all'interno della traccia di discussione elaborata per l'occasione – che si è misurato il dodicesimo seminario della nostra artigianale filiera.

Apprezzandone la serietà di studioso, abbiamo chiesto a Giulio Maria Salerno (Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata) di assumersi l'onere della relazione introduttiva. Dei due "appelli" sottoscritti nel luglio 2008 da costituzionalisti e fatti oggetto di dibattito pubblico, la firma del nostro Relatore compariva in calce al documento non critico nei confronti del lodo Alfano; così come suo è uno dei primi commenti dottrinali alla legge n. 124 del 2008, largamente assolutorio verso il prodotto normativo. Affidargli l'intervento di apertura del nostro appuntamento ci è sembrato il modo migliore per testimoniare il carattere aperto e non precostruito a favore della tesi opposta (pubblicamente condivisa dai promotori del seminario ferrarese). Certi, comunque, che il successivo dibattito, ampio e altrettanto libero, avrebbe permesso di recuperare anche argomenti di segno contrario (come puntualmente è accaduto).

In considerazione dei non semplici profili di rito penale coinvolti dalla normativa impugnata e da alcune delle censure dei giudici a quibus, abbiamo ritenuto (più che opportuno, addirittura) indispensabile avvalerci delle note e da tutti apprezzate competenze di un collega già ferrarese, Renzo Orlandi (Ordinario di Diritto processuale penale nell'Università di Bologna), attraverso un apposito intervento programmato. Con ciò ricalcando uno schema di lavoro interdisciplinare già felicemente collaudato in occasione del Seminario "preventivo" del 2005, in tema di favor rei e falso in bilancio.

Ai nostri due principali ospiti, per il loro impegnativo lavoro, va il ringraziamento dell'intero gruppo costituzionalistico ferrarese.

La discussione, come sempre franca ed informale nonché caratterizzata da numerosissimi contributi, rivive in replay grazie alla sua registrazione integrale audiovideo, fruibile – intervento per intervento – nell'ormai ricco sito <http://www.unife.it/amicuscuriae>. E trova ora la sua versione scritta, riveduta e ampliata (ed arricchita di ulteriori contributi) in questo e-book che – a noi pare – non sfigura affatto accanto agli altri volumi raccolti nella collana amicus curiae dell'editore Giappichelli.

ANDREA PUGIOTTO