

La sentenza n. 262/2009 sul Lodo Alfano

Nota di Stefano Ceccanti

La Sentenza conferma nei suoi 4 decisivi punti le argomentazioni della relazione di minoranza al Senato e fa una postilla interessante sulla legge elettorale

1. Perché la sentenza era prevedibile: chi tace non dice niente

Si dice nella sentenza:

"La Corte non si è pronunciata sul punto" e "non si può ritenere che tale sentenza contenga un giudicato implicito sul punto". La violazione di principi e diritti fondamentali [...] emergeva, infatti, in modo immediato e non discutibile [...] così da rendere non necessaria ogni ulteriore indagine in merito"

Scriviamo analogamente nella relazione di minoranza:

"Né valga addurre, in favore della legittimità del ricorso alla legge ordinaria in materia, il silenzio della Consulta in proposito, nella sentenza n. 24 del 2004. Infatti, come ha affermato il presidente Leopoldo Elia «chi tace non dice nulla», dunque lungi dall'esprimere un parere favorevole, si astiene dal pronunciarsi [...]. Il fatto che la Consulta, nella sentenza n. 24 del 2004, non abbia affrontato questo punto specifico non va quindi inteso come conferma della legittimità del ricorso alla legge ordinaria in materia, ma si spiega invece con l'assorbimento della questione – avendo la Corte preliminarmente accolto le eccezioni sollevate dal giudice *a quo*, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione".

2. Perché era necessaria una legge costituzionale: siamo nel cuore della divisione dei poteri e del loro equilibrio

Scrive la Corte:

La "complessiva architettura istituzionale, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio, esige che la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare [...] il legislatore ordinario, in tema di prerogative [...] può intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato".

Scriviamo nella relazione di minoranza:

"La previsione di tale immunità processuale mediante legge ordinaria appare incompatibile con la natura segnatamente costituzionale della prerogativa introdotta. Il regime stesso delle prerogative costituzionali, proprio in quanto concorre a delineare, attraverso particolari forme di tutela, l'oggettiva sfera di attribuzione dei diversi organi costituzionali e l'equilibrio tra i poteri dello Stato, non può che essere disciplinato da fonti costituzionali, potendo eventualmente la legge ordinaria limitarsi a dare attuazione o a specificare norme costituzionali."

3. I reati extrafunzionali non possono essere tutelati più di quelli funzionali, forse neanche con legge costituzionale

Dopo aver in punto evocato, i "principi supremi, insuscettibili di revisione costituzionale" **la Corte** segnala l'anomalia, che, a quanto sembra di capire, sarebbe tale anche se introdotta in Costituzione, ma lo è senz'altro in una legge ordinaria, di una protezione per reati extra-funzionali addirittura superiore a quella prevista in Costituzione per i reati funzionali:

"La normativa denunciata – al pari di quella già dichiarata incostituzionale con la citata sentenza n. 24 del 2004 – continua a prevedere, per tutti i reati extrafunzionali, un meccanismo generale e automatico di sospensione del processo, che non può trovare ragionevole giustificazione in un supposto maggiore disvalore dei reati funzionali rispetto a tutti, indistintamente, gli altri reati."

Scriviamo nella relazione di minoranza:

"Né si può omettere di rilevare la contraddittorietà di una previsione, quale quella in esame, che assicura l'immunità processuale per reati comuni anche commessi antecedentemente all'assunzione del mandato, consentendo invece la celebrazione del processo per illeciti funzionali, sempre che la Camera di appartenenza lo autorizzi."

4. Il Presidente del Consiglio resta giuridicamente "primus inter pares" anche se è indicato politicamente ai cittadini e se ciò gli conferisce un'ulteriore forza politica

Scriva la Corte:

"Non è, infatti, configurabile una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e ricopre, perciò, una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*."

Scriviamo nella Relazione di minoranza:

"La deroga, stabilita dal disegno di legge, alla parificazione che gli articoli 68 e 96 sanciscono, rispettivamente, tra i Presidenti delle Camere e i membri delle Assemblee e tra il Presidente del Consiglio e i ministri, per quanto concerne i rapporti con l'autorità giudiziaria, contrasta con quanto statuito dalla Consulta a proposito dell'articolo 1 della legge n. 140 del 2003, nella citata sentenza n. 24 del 2004. Tale

deroga determina infatti un *vulnus* all'articolo 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza, derivante dalla differenziazione, sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, dei Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti"

Interessante e non scontata è la riflessione incidentale della Corte sulla legge elettorale:

"Né a tali conclusioni può opporsi [...] che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe assunto una posizione costituzionale differenziata rispetto a quella dei ministri in forza della legge" elettorale "che ha introdotto la formale indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione. Si deve, infatti rilevare che tale legge, in quanto fonte di rango ordinario, non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri."

La Corte aveva qui due opzioni: o segnalare come monito la possibile incostituzionalità della legge elettorale per tale indicazione preventiva e per la connessa presenza dei candidati alla guida del Governo sulla scheda (come era accaduto nel caso della sentenza di ammissibilità del referendum abrogativo con la discussa segnalazione sulla mancanza di una soglia minima in voti per ottenere il premio in seggi) o distinguere, come di fatto ha scelto di fare, tra piano politico e piano giuridico. Sul piano politico non c'è nessun problema a praticare tale indicazione preventiva, che anzi può facilitare la successiva individuazione da parte del Presidente della Repubblica della personalità da nominare in quanto in grado di formare agevolmente una maggioranza parlamentare, ma da questo non discende un vincolo giuridico. Tant'è vero che se, come stava per capitare nel 2006, alla Camera avesse vinto una coalizione e al Senato un'altra, con tutta probabilità il Presidente della Repubblica avrebbe nominato una terza persona non indicata agli elettori. Su quel punto la legge elettorale sembra essere conforme a Costituzione perché non introduce un vincolo giuridico, ma solo una scelta trasparente di natura politica che comporta certo un'ulteriore forza politica ma senza determinismi giuridici, in modo coerente ai principi che regolano la forma di governo parlamentare analogamente a quanto sostenuto da una parte consistente della dottrina¹.

¹ In ultimo cfr. C. Fusaro, *"Il Presidente della repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente"* in A. Barbera e T. Giupponi (a cura di) *"Le prassi degli organi costituzionali"* Bonomia University Press, Bologna, 2008, p. 28