

## **Lodo Alfano costituzionale: la montagna delle velleità di aggiornamento ha prodotto il topolino di una legge costituzionale *ad personam***

Prime note di Stefano CECCANTI<sup>1</sup>

24 giugno 2010

### 1. *Dalle velleità alla legge costituzionale ad personam*

Come ha segnalato nella sua audizione Fulco Lanchester con efficacia sintetica, "siamo al quarto tempo della vicenda iniziata con la legge 140/2003 (Lodo Schifani), proseguita con legge 124/2008 (Lodo Alfano) e, infine, con la legge n. 51/2010 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza). Questa intensa attività normativa è stata scandita dalle sentenze della Corte costituzionale che nel 2004 (v. sentenza n. 24) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3 della legge 140 del 2008 e nel 2008 ha dichiarato l'illegittimità (v. sent. n. 262) della legge 124/2008 per contrasto con gli artt. 3 e 138 della Cost.

Ci si poteva aspettare che si cercasse una soluzione sistemica nell'ambito di una riforma costituzionale relativa agli articoli sul Governo, dato peraltro che il comma 1 dell'art. 2 della citata legge 51/2010 faceva riferimento alla successiva "entrata in vigore della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri", ma così non sembra essere stato. La montagna delle volontà di aggiornamento della Seconda parte della Costituzione, almeno per ora, ha prodotto solo il topolino di una legge costituzionale ad personam.

Pertanto, a ragione, sempre Lanchester ha sostenuto che "Il ddl costituzionale in esame vorrebbe rappresentare il tentativo finale di ritornare ad una situazione di "normalità", ma evidenzia tutta la debolezza di interventi rapsodici e

---

<sup>1</sup> con la collaborazione di Silvia Della Monica e Francesco Sanna. Si tiene qui conto dei testi delle audizioni dei costituzionalisti presentati sino ad oggi alla I Commissione del Senato: Allegretti, Balduzzi, Caretti, D'Amico, Giupponi, Grosso, Lanchester, Luciani, Marini, Pace, Pitruzzella; mancano per ora Angiolini, Frosini e Zanon.

privi di visione architettonica...finendo per porre più difficoltà di quanto non ne risolve".

2. *Il nodo relativo al Presidente della Repubblica: inserito in un'anomala relazione fiduciaria col Parlamento*

Anche volendo prescindere dalla querelle sulla violazione dei principi fondamentali, su cui le opinioni sono state molto diverse, ma che appare comunque difficilmente giustiziabile, nelle quattordici audizioni i problemi sono stati segnalati con chiarezza sin da comma 1 dell'articolo 1, dal fatto che "si sovrappone indebitamente la posizione del Capo dello Stato a quella del Presidente del Consiglio e dei Ministri" anche perché la sua elezione "viene decisa da un collegio che non si identifica con il Parlamento in seduta comune" (Lanchester), mentre quest'ultimo che formula l'accusa ex art. 90 secondo D'Amico "non potrebbe validamente pronunciarsi su una sospensione espressamente finalizzata alla «tutela dell'interesse al sereno svolgimento delle funzioni che fanno capo» al Presidente, dovendo essere tale valutazione, in definitiva, rimessa all'organo stesso la cui "serenità" è vulnerata dal procedere del processo penale in cui è coinvolto". Nello stesso senso Caretti parla di "impropria e inammissibile 'sfiducia al capo dello Stato" che sarebbe così introdotta.

Ciò sfocia nelle riflessioni di Pace per il quale si danno in sostanza due possibilità alternative: o, preferibilmente, l'esclusione del Presidente della Repubblica confermando la scelta esplicita fatta dall'Assemblea costituente (travolgendo perciò anche Presidente del Consiglio e ministri) o, in subordine, per lui solo la pura e semplice improcedibilità (suggerita con argomentazioni tratte dal diritto comparato da Giupponi).

3. *Gli altri sette problemi principali*

Quanto poi alle restanti disposizioni sono stati mossi fondamentalmente sette rilievi:

(1) non si individuano nell'art. 1.2 criteri espliciti per la identificazione della decisione di sospendere il processo che andrebbero precisati (Lanchester, Caretti, Giupponi);

- (2) la mancanza, nel medesimo comma, di quorum deliberativi rafforzati fa sì che la decisione sia rimessa alla mera maggioranza parlamentare pro tempore come "forma ulteriore di manifestazione del rapporto fiduciario tra quella maggioranza e il governo" per cui occorrerebbe prevedere una significativa maggioranza qualificata (Balduzzi, Giupponi, Grosso). Altrimenti la sospensione, a causa del continuum fiduciario, sarebbe concessa sempre e di conseguenza " la protezione che il disegno di legge accorda ai membri del governo per reati extrafunzionali " risulterebbe " anche maggiore di quella per i reati funzionali, il cui non perseguimento è eccezionale mentre questo può essere normale " (Allegretti, nello stesso senso Luciani) smentendo così con un potere di fatto "illimitato" l'argomentazione sul non automatismo ribadita con forza nella relazione di accompagnamento (come nota Pace);
- (3) la decisione è talmente delicata da dover essere posta in capo alla Corte o direttamente (Grosso) o almeno in appello (Allegretti, Caretti, D'Amico) o anche con un sistema misto (come ipotizzato da Grosso e Balduzzi) per cui solo se un quorum elevato non fosse raggiunto, si potrebbe adire la Corte;
- (4) sulla retroattività, prevista dall'art. 2 comma 1 sono convincenti le riflessioni di Pace, del resto consequenziali a quelle di Lanchester sul carattere episodico della normativa: " deve essere sottolineato che il dd l cost. n. 2180 non può spingersi fino a coprire reati *pre* funzionali (commessi cioè anteriormente all'assunzione dell'ufficio pubblico) anche con riferimento a processi in corso. In tali casi l'imputato (non ancora Presidente) «è un mortale tra comuni mortali. Qui, davvero, la serenità oggettiva che si volesse invocare a garanzia dell'esercizio della funzione pubblica celerebbe una serenità esclusivamente psicologica del soggetto (solo poi) chiamato all'alta carica. Qui, per definizione, non può neppure concepirsi il sospetto di un *fumus persecutionis* " ;
- (5) la notazione sulla difformità tra la sospensione possibile in sede penale e non anche quella civile (art. 1 comma 5) che però è sfociata in due soluzioni opposte, quella di un'estensione anche alla sede civile (Marini) o quella di una soppressione anche per quella penale (Luciani, D'Amico);
- (6) la necessaria introduzione della rinunciabilità da parte dell'imputato per garantirne il diritto fondamentale alla difesa (Luciani);
- (7) l'opportunità di introdurre una limitazione temporale all'attuale carattere indefinito coincidente con la durata della carica (Caretti, Giupponi).

#### 4. *I trentaquattro emendamenti del Pd in Commissione: le risposte agli otto problemi*

Il Gruppo del Pd in Commissione ha quindi presentato 34 emendamenti che sono consequenziali alle osservazioni precedenti. Si riepilogano qui le direttrici essenziali.

Non condividendo l'impostazione complessiva, la legge costituzionale ad personam invece di un aggiornamento serio degli aspetti da innovare nella parte Seconda della Costituzione, sono stati anzitutto depositati emendamenti soppressivi di ciascuno degli articoli.

Seguendo lo schema precedente, va rilevato che rispetto all'osservazione relativa al comma 1 dell'art. 1 sul Presidente della Repubblica si sono predisposte sia l'abrogazione della norma sia la improcedibilità assoluta.

Rispetto alle sette ulteriori osservazioni, si segnala che:

- 1- per i criteri restrittivi della motivazione della sospensione si è individuato come più ragionevole quello dell'interferenza sostanziale del processo con l'espletamento delle funzioni costituzionali del Presidente della Repubblica (in questo caso con un emendamento di "riduzione del danno" rispetto alle due soluzioni più coerenti prima esposte) o del Governo. La scelta di riferirsi al Governo (organo collegiale) comporta che l'interferenza sull'espletamento delle funzioni sia ben più grave di quella che colpisca il singolo ministro;
- 2- si sono inseriti vari quorum rafforzati, dai due terzi, ai tre quinti, alla maggioranza assoluta dei componenti;
- 3- si sono previste varie modalità di ricorso alla Corte costituzionale, del giudice o di minoranze parlamentari;
- 4- si è proposta l'eliminazione della retroattività o, come riduzione del danno, una sua limitazione temporale;
- 5- essendo contrari all'impostazione del progetto non si poteva certo prevedere un'estensione al civile, con gli emendamenti abrogativi la disparità è risolta in senso opposto, di eliminarla anche per il penale;
- 6- si è introdotta la richiesta della sospensione da parte dell'interessato e anche la rinunciabilità dopo la delibera parlamentare;
- 7- si sono introdotte varie limitazioni temporali.

4. Anche se per ora non se ne parla, la prima lettura del provvedimento potrebbe essere rapida: la ragione sta nel limite temporale della legge sul legittimo impedimento

Last but non least, segnalo che mentre avanzano armi di distrazione di massa come l'inutile progetto di riforma dell'art. 41 Cost., dall'improbabile seguito

parlamentare, viceversa, anche se nessuno per ora ne parla, non sembra affatto escluso che entro agosto, o anche alla ripresa settembrina, questo provvedimento non sia portato rapidamente in Aula. La ragione sta nella già citata legge sul legittimo impedimento che nel suo art 2.1 pone un limite di "non oltre diciotto mesi" alla propria applicazione, ovvero scade nell'ottobre 2011. In astratto sarebbe possibile prorogarla, ma è evidente che la Corte costituzionale potrebbe già pronunciarsi prima in senso negativo.

Se si considera che, vista la ovvia non condivisione dei gruppi di opposizione, la legge dovrà andare incontro al referendum oppositivo, con vari mesi per richiederlo, indirlo e celebrarlo, la maggioranza deve programmare l'approvazione finale in seconda lettura non oltre marzo/aprile 2011 e quindi la prima lettura deve essere effettuata da entrambe le Camere entro la fine di questo anno solare. Il che vuol dire che il Senato sarà chiamato a votare o ad agosto o a settembre, al massimo all'inizio di ottobre.