

OLTRE IL "LODO" V'E' DI PIU'

di Saulle Panizza
06 novembre 2009

Con la recente sentenza n. 262 del 2009 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale, come già fece nel 2004 in relazione al precedente tentativo, la legge che differenziava la posizione delle più alte cariche dello Stato davanti alla giurisdizione penale. E se nelle motivazioni la Corte pare essersi spinta anche "oltre", con considerazioni di sistema, non sembra essere da meno il Governo, il quale ha di fatto preannunciato - mediante un comunicato stampa del Presidente del consiglio a commento della pronuncia - una prossima riforma della giustizia costituzionale.

Con la sentenza n. 262 del 2009 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 124 del 2008 (il c.d. lodo Alfano), contenente le (nuove) disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato.

Le vicende sono note. Già nel 2003 il tema della responsabilità delle più alte cariche dello Stato veniva affrontato dal legislatore ordinario (con la legge n. 140, nota come lodo Maccanico o lodo Schifani), andando incontro ad una (prima) illegittimità dichiarata dalla Corte costituzionale pochi mesi più tardi (sent. n. 24 del 2004).

All'inizio della XVI legislatura il (nuovo) Governo Berlusconi, attraverso il ministro della giustizia Alfano, presentava (il 2 luglio 2008) un ulteriore disegno di legge in materia, rapidamente trasformato dal Parlamento nella legge 23 luglio 2008 n. 124. Anche sul nuovo testo, in più punti differente dal precedente, venivano prospettati una serie di dubbi di legittimità costituzionale, cui la Corte ha risposto, ancora una volta, dichiarando l'illegittimità della disciplina introdotta.

Nella occasione più risalente la Corte aveva riscontrato la violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, vale a dire del diritto di difesa (dell'imputato e della parte civile) e del principio di eguaglianza, sotto vari profili. In quella più recente la Corte perviene sempre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma in riferimento agli artt. 3 e 138 della Costituzione, in relazione alla disciplina complessiva delle prerogative costituzionali quali previste dagli artt. 68, 90 e 96 della Costituzione (in particolare, la posizione del Presidente di assemblea in riferimento ai singoli deputati e senatori; la condizione del Capo dello Stato; la posizione del Presidente del consiglio in riferimento a quella degli altri membri del Governo). Viene dunque in rilievo, in questa seconda occasione, il fatto che le prerogative costituzionali debbono avere una copertura costituzionale, vale a dire essere previste da disposizioni di rango costituzionale, mentre non può risultare adatta a intervenire una "semplice" legge ordinaria.

Delle molte prese di posizione suscitate, soprattutto in campo politico, più d'una ha evidenziato una contraddizione tra le due pronunce. Sembra, tuttavia, di poter dire che ciò non corrisponde al vero, e anche la Corte ha ben argomentato sul punto.

Nella motivazione della sentenza del 2004 si diceva espressamente che la questione di costituzionalità allora posta veniva ritenuta fondata in riferimento agli artt. 3 e 24 e che restava "assorbito" (cioè non esaminato) ogni altro profilo di illegittimità costituzionale. L'attuale pronuncia sottolinea come questo significhi che la Corte di allora non si era espressa sul presunto contrasto con l'art. 138, che quindi la questione non era già stata affrontata, e che i giudici avevano pieno diritto di riproporla.

Si può anzi osservare che l'attuale pronuncia non solo non è in contraddizione con quel precedente, ma lo riprende in più punti (ad es. in relazione al riscontro della ratio della disciplina, da individuare nella protezione della funzione, e non nell'aspetto psicologico, individuale e contingente, della soggettiva serenità del singolo titolare della carica) per avvalorare e rafforzare le conclusioni cui oggi perviene.

Se questo è, in sintesi, il nucleo essenziale della decisione, va però sottolineato come la Corte si sia anche spinta "oltre".

Essa ha, tra l'altro, osservato che le prerogative costituzionali sono "sistematicamente" regolate da norme di rango costituzionale, per cui non è un problema di esistenza, o meno, di una espressa riserva di legge costituzionale in materia.

Ha sottolineato, ancora, che la legge in questione derogava al principio di eguaglianza sotto ben tre profili: per disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri cittadini; nonché fra presidenti e (semplici) componenti di organi costituzionali collegiali; e per parità di trattamento di cariche tra loro disomogenee. Il secondo profilo, in particolare, ha permesso alla Corte di esplicitare una interpretazione costituzionale non "verticistica" delle assemblee parlamentari e del Governo, non intaccata, con riguardo a quest'ultimo, nemmeno dalla legge elettorale del 2005 con la formale indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione.

Di tutta risposta, anche il Governo e il Presidente del consiglio sembrano aver posto le basi per andare "oltre" il lodo.

Lasciando da parte i commenti più o meno estemporanei alla pronuncia (verba volant …), e limitandoci alle parole scritte, sembra doversi sottolineare la dichiarazione del presidente Berlusconi nel comunicato del 7 ottobre 2009: "non posso non rispettare il responso della Corte costituzionale nel quadro di un sistema democratico" e "prendo atto tuttavia che questo sistema, soprattutto per le modalità con cui vengono eletti i membri della Corte, rischia di alterare nel tempo un corretto equilibrio fra i poteri dello Stato, i quali traggono tutti origine dalla sovranità del popolo".

Quel "nel quadro di un sistema democratico" pare francamente o essere inutile in quanto superfluo o contenere una velata minaccia. Il seguito sembra precludere a una revisione costituzionale "punitiva". Le frasi successive, qui non riportate per brevità, mescolano la persona fisica dell'imputato, quella del Presidente del consiglio e il Governo in un intreccio quasi inestricabile. Senza considerare il passaggio finale, che pare segnare una contraddizione in termini con le leggi (140/2003 e 124/2008) fatte approvare in Parlamento ("non ho il minimo dubbio che le accuse … cadranno sotto il vaglio di magistrati onesti").

Una questione, allora, si insinua. Che nel passaggio dalle cinque alle quattro più alte cariche dello Stato (escludendo, così, il Presidente della Corte) sia stata posta una premessa, forse fino ad ora sottovalutata, proprio con riguardo alla posizione dell'organo della giustizia costituzionale.

E, con essa, il dubbio che avessero un significato premonitore le frasi della difesa dell'imputato costituito davanti alla Corte (punto 2.2.3 del Ritenuto in fatto) - ma forse proprie anche del Presidente del consiglio e del Governo - per cui sono (solo) quei quattro che ricevono la propria investitura dalla volontà popolare, mentre diversa è la posizione del Presidente (e della Corte?) costituzionale, perché egli "non riceve la propria investitura dalla volontà, né diretta né indiretta, del popolo".