

## CONSULTA ONLINE

Giampietro Ferri

## Il legittimo impedimento a comparire nelle udienze penali introdotto dalla l. n. 51 del 2010 per il presidente del consiglio e per i ministri\*

Sommario: — 1. La sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2009 sulla sospensione del processo penale per le alte cariche dello Stato prevista dalla l. n. 124 del 2008: l'inidoneità della legge ordinaria a disciplinare la materia. — 2. Il legittimo impedimento a comparire nelle udienze penali introdotto dalla l. n. 51 del 2010 a tutela del Presidente del Consiglio e dei Ministri: una misura transitoria in attesa di una legge costituzionale che reintroduca la sospensione del processo penale. — 3. (segue) il problema della natura del legittimo impedimento: istituto processuale o prerogativa materialmente costituzionale?. — 4. (segue) il problema dei poteri di controllo del giudice sull'impedimento: considerazioni critiche sull'ipotizzata interpretazione del testo legislativo in maniera "costituzionalmente orientata". — 5. Considerazioni conclusive.

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2009 sulla sospensione del processo penale per le alte cariche dello Stato prevista dalla l. n. 124 del 2008: l'inidoneità della legge ordinaria a disciplinare la materia.- La l. n. 124 del 2008, recante «Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato», aveva disposto la sospensione fino «alla cessazione dalla carica o dalla funzione» dei processi penali nei quali fossero coinvolti i soggetti «che rivestono la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente del Senato, di Presidente della Camera e di Presidente del Consiglio dei Ministri»<sup>[1]</sup>.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 262 del 2009, ne aveva però dichiarato l'illegittimità costituzionale «per violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 138 Cost., in relazione alla disciplina delle prerogative di cui agli artt. 68, 90 e 96 Cost.»<sup>[2]</sup>. La Corte aveva motivato la propria decisione con il fatto che, introducendo una deroga al principio di parità di trattamento di fronte alla giurisdizione al fine di tutelare le funzioni istituzionali dei titolari delle alte cariche, la l. n. 124 del 2008 aveva attribuito loro «un eccezionale ed innovativo status protettivo, che non è desumibile dalle norme costituzionali sulle prerogative e che pertanto è privo di copertura costituzionale»<sup>[3]</sup>. La Corte si era, dunque, espressa nel senso che la sospensione del processo penale per le alte cariche dello Stato rientra nella categoria delle prerogative (o immunità in senso lato), le quali, pur potendo assumere «varie forme e

denominazioni», presentano la «duplice caratteristica di essere dirette a garantire l'esercizio della funzione di organi costituzionali e di derogare al regime giurisdizionale comune», richiedendo perciò una «precisa copertura costituzionale»[4]: vale a dire un «puntuale fondamento», non necessariamente esplicito, nella Costituzione o nelle leggi costituzionali[5].

La Corte costituzionale aveva respinto la tesi della difesa della parte privata secondo la quale, potendo il titolare dell'alta carica rinunciarvi, la sospensione del processo non potrebbe essere considerata una prerogativa. Mentre infatti caratteristica delle prerogative costituzionali è l'indisponibilità, prevalendo sempre l'esigenza della tutela della funzione sulla volontà del singolo di farsi giudicare, il soggetto che ricopre l'alta carica potrebbe liberamente decidere di avvalersi della sospensione del processo ove ritenesse che l'impegno richiesto dall'attività difensiva non sia compatibile con gli impegni istituzionali[6]. La sospensione del processo penale andrebbe qualificata allora come strumento di natura strettamente processuale, che mira a garantire il diritto di difesa, come avviene nel caso del «legittimo impedimento», il quale è regolato dalla legislazione ordinaria (art. 420-ter c.p.p.)[7].

Ma questa interpretazione — aveva ribattuto la Corte — è smentita dalla circostanza che, mentre il diritto di difesa è garantito dalla Costituzione a tutti gli individui, la sospensione non riguarda tutti gli imputati che in ragione della propria attività abbiano difficoltà a partecipare al processo penale, bensì soltanto le alte cariche[8]. La deducibilità del legittimo impedimento a comparire nel processo penale, infatti, «non costituisce prerogativa costituzionale» perché «prescinde dalla natura dell'attività che legittima l'impedimento, è di generale applicazione e, perciò, non deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione»[9].

In ogni caso, la previsione di una «presunzione legale assoluta di legittimo impedimento» derivante dalla titolarità della carica sarebbe intrinsecamente irragionevole e sproporzionata rispetto alla finalità di assicurare il diritto di difesa[10]. Detta presunzione impedirebbe, infatti, qualsiasi verifica circa l'effettiva sussistenza dell'impedimento a comparire in giudizio e renderebbe operante la sospensione processuale anche nei casi in cui non vi sia alcun impedimento e, quindi, non sussista in concreto l'esigenza di garantire il diritto di difesa[11].

La giurisprudenza costituzionale esige, invece, una puntuale verifica della condizione di impedimento, richiedendo che sia l'autorità giudiziaria a stabilire se ed entro quali limiti gli impedimenti legittimi derivanti dalla sussistenza di «doveri funzionali» rivestano caratteri di assolutezza tali da essere equiparati, ai sensi dell'art. 486 c.p.p., a causa di «forza maggiore»[12].

In conclusione, poiché la ratio della normativa impugnata andrebbe individuata nella protezione della «funzione pubblica», con il fine di assicurare «ai titolari delle alte cariche il sereno svolgimento» del mandato istituzionale[13], e poiché mancherebbe una «copertura costituzionale» a «un'evidente disparità di trattamento di fronte alla giurisdizione», la legge ordinaria non sarebbe «fonte di rango idoneo a disporre in materia»[14].

Ove si volesse inserire nell'ordinamento una nuova forma di protezione per i componenti e i titolari degli organi costituzionali, in deroga al regime giurisdizionale comune, occorrerebbe pertanto approvare una legge costituzionale.

## 2. Il legittimo impedimento a comparire nelle udienze penali introdotto dalla l. n. 51 del 2010 a tutela del

Presidente del Consiglio e dei Ministri: una misura transitoria in attesa di una legge costituzionale che reintroduca la sospensione del processo penale. - Richiedendo però la legge costituzionale tempi lunghi per l'approvazione ed essendo impellente l'esigenza di mettere al riparo dalla giurisdizione penale il titolare dell'alta carica che aveva beneficiato della prerogativa della sospensione del processo penale, il Parlamento è intervenuto con una legge ordinaria, la quale non reintroduce formalmente la normativa caducata dalla Corte costituzionale, ma realizza sostanzialmente lo stesso effetto perché, ampliando considerevolmente la possibilità di rinviare le udienze dei processi riguardanti il titolare della medesima carica per «legittimo impedimento», ostacola lo svolgimento dell'attività processuale nei suoi confronti.

Ciò, in attesa dell'entrata in vigore di una legge costituzionale che dovrebbe risolvere stabilmente il problema delle "interferenze" dell'azione della magistratura nell'esercizio della funzione di governo proprio con la sospensione del processo «per l'intera durata della carica o della funzione»<sup>[15]</sup>.

La l. n. 51 del 2010, recante «Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza»<sup>[16]</sup>, prevede infatti che tali disposizioni si applichino fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale contenente la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, nonché della disciplina attuativa delle modalità di partecipazione degli stessi soggetti ai processi penali, e comunque non oltre diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge (art. 2 comma 1).

Si tratta, quindi — come si è detto nel corso dei lavori preparatori —, di una «legge ponte»<sup>[17]</sup>, che "anticipa la produzione degli effetti della legge costituzionale" in gestazione ed è destinata ad esaurirsi una volta che la stessa legge costituzionale entrerà in vigore, creando così una "saldatura" tra la fase in cui alle più alte cariche statali veniva assicurata una protezione automatica mediante la sospensione del processo (tutelando, in concreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri dall'azione della magistratura) e la fase in cui alcune di quelle cariche (il Presidente del Consiglio e il Presidente della Repubblica), con l'aggiunta dei Ministri, potranno nuovamente beneficiare della sospensione, a condizione però che intervenga una decisione del Parlamento in tal senso<sup>[18]</sup>.

Si comprende allora perché la l. n. 51 del 2010, riprendendo significativamente una clausola che era stata inserita nella l. n. 124 del 2008 e che rappresenta una costante della legislazione che negli anni scorsi è stata prodotta come strumento di difesa del potere politico dalla magistratura<sup>[19]</sup>, disponga che le norme sul legittimo impedimento si applicano anche «ai processi in corso, in ogni fase, stato o grado, dalla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 1 comma 6).

Si comprende altresì perché la legge faccia «salvi i casi previsti» dall'art. 96 Cost. (art. 2 comma 1), che sono già coperti da una immunità, essendo richiesta l'«autorizzazione a procedere» del Parlamento (o, per meglio dire, spettando alla Camera competente il potere di approvare l'eventuale proposta di diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Presidente del Consiglio o del Ministro)<sup>[20]</sup>.

La possibilità, per il Presidente del Consiglio, di bloccare il processo penale e, quindi, di farsi schermo con il «legittimo impedimento» dalle accuse della magistratura deriva dal fatto che l'ambito di applicazione dell'istituto — il quale comporta il «rinvio del processo ad altra udienza» (art. 1 comma 3) — viene dilatato fino al punto da ricomprendere non solo lo svolgimento di tutte le funzioni istituzionali attinenti al ruolo ricoperto, ma anche l'esercizio delle attività ad esse strumentali, delle attività che ne rappresentano il "naturale" completamento e delle

attività che «non sono esplicitazione di attribuzioni disciplinate espressamente dalle leggi o dai regolamenti, ma sono comunque indispensabili all'esercizio delle funzioni» governative[21]. L'art. 1 comma 1 dispone infatti che, ai sensi dell'art. 420-ter c.p.p., per il Presidente del Consiglio costituisce legittimo impedimento a comparire nelle udienze dei procedimenti penali, quale imputato, «il concomitante esercizio di una o più delle attribuzioni previste dalle leggi» (in particolare, dagli artt. 5, 6 e 12 l. n. 400 del 1988 e dal d. lg. n. 303 del 1999) e «dai regolamenti» (in particolare, dal regolamento interno del Consiglio dei Ministri). Poi, esso aggiunge che rappresentano legittimo impedimento le relative «attività preparatorie e consequenziali», nonché «ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo».

Per quanto riguarda i Ministri, il legittimo impedimento viene identificato nell'«esercizio delle attività previste dalle leggi e dai regolamenti», nonché in «ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo» (art. 1 comma 2).

Infine, la previsione che, da parte della Presidenza del Consiglio, vi possa essere un'attestazione che l'impedimento correlato allo svolgimento delle funzioni indicate è «continuativo» e che detta attestazione possa coprire un arco temporale di sei mesi, durante il quale non potrebbero svolgersi le udienze (art. 1 comma 4), dimostra ulteriormente l'intento del legislatore di creare una protezione per la funzione di Governo, facilitando un esercizio «sereno» del mandato del Presidente del Consiglio in attesa dell'introduzione di una vera e propria prerogativa costituzionale.

3. (segue) il problema della natura del legittimo impedimento: istituto processuale o prerogativa materialmente costituzionale? - Secondo la relazione parlamentare di maggioranza sul testo unificato delle varie proposte recanti «Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza», presentate dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2009, l'intervento legislativo riguarderebbe esclusivamente la materia processuale, consistendo in una «tipizzazione delle cause costituenti legittimo impedimento», che rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore[22].

Specificando tali cause, il legislatore limiterebbe il potere del giudice nella valutazione della fondatezza degli impedimenti eventualmente adottati dall'imputato.

Tuttavia, non sottrarrebbe l'imputato alla giurisdizione penale.

Dovrebbe, dunque, escludersi che la deroga all'art. 420-ter c.p.p. possa creare una «forma di immunità»[23].

Si è obiettato che, se nulla vieta al legislatore ordinario di formulare una disciplina tipizzata in rapporto agli impedimenti strettamente connessi all'esercizio delle funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, la logica dell'istituto in questione vorrebbe che s'individuassero alcune ipotesi «tipiche e tassative di legittimo impedimento presuntivo dei soggetti in questione, circoscritte in modo rigoroso ad attività indifferibilmente legate ai loro «doveri funzionali»; ma «riservando per il resto al giudice la valutazione circa l'effettiva «impossibilità di comparire» dei medesimi, quando si tratti di situazioni diverse da quelle così specificamente predeterminate»[24].

Il fatto che il legislatore, richiamando le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'ordinamento

della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'attività governativa, abbia invece recepito un lungo elenco di ipotesi che comprende l'esercizio di qualunque funzione attribuita alla carica istituzionale ricoperta e che, in aggiunta, abbia inserito una formula quanto mai vaga che estende ulteriormente l'ambito di applicazione del legittimo impedimento (con riguardo, come si è già detto, a «ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo») comporta che venga sostanzialmente sottratta al giudice la possibilità di svolgere un controllo sulla effettiva sussistenza della impossibilità a comparire e che «l'istituto del "legittimo impedimento" venga forzato fino a farne una vera e propria "prerogativa"»[25]: come confermerebbe la previsione che la nuova disciplina si applica fino all'entrata in vigore della legge costituzionale che disciplinerà in maniera organica le «prerogative» dei componenti del Governo[26].

Sarebbe allora lo stesso legislatore a svelare la natura materialmente costituzionale della normativa introdotta con la l. n. 51 del 2010, la quale, non avendo appunto la forma costituzionale, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3 e 138 Cost.[27].

4. (segue) il problema dei poteri di controllo del giudice sull'impedimento: considerazioni critiche sull'ipotizzata interpretazione del testo legislativo in maniera "costituzionalmente orientata" - Ci si è chiesti, tuttavia, se la formulazione del testo legislativo possa prestarsi a un'interpretazione che, lasciando al giudice la possibilità di «continuare a esercitare il normale potere di controllo sul legittimo impedimento»[28], consenta di superare le obiezioni di legittimità costituzionale che sono state da più parti sollevate, e che si sono appuntate anche sulla irragionevolezza intrinseca e sulla lesione del principio di indipendenza della funzione giurisdizionale (art. 101 comma 2 Cost.)[29].

Si è argomentato che, poiché la legge parla di impedimento «legittimo» ma non di impedimento «assoluto», e poiché l'art. 420-ter c.p.p. richiede, per la configurazione del «legittimo impedimento», che vi sia l'«assoluta impossibilità di comparire», il giudice potrebbe «sindacare le ragioni addotte dalla Presidenza del Consiglio»[30]. Di fronte alla comunicazione dell'impedimento da parte dell'imputato, accompagnata dalla richiesta di rinvio dell'udienza, tale rinvio non dovrebbe pertanto costituire un automatismo, come si evincerebbe anche dal fatto che l'espressione «deve rinviare» — contenuta nella formulazione originaria del testo — è stata sostituita con la parola «rinvia» (art. 1 comma 3)[31].

Seguendo questa interpretazione "costituzionalmente orientata" — che troverebbe ulteriore sostegno nei lavori preparatori laddove la relazione di maggioranza ha escluso che siano state previste «ipotesi di presunzione assoluta di sussistenza» dell'impedimento[32]. — non si verificherebbe un blocco dell'attività processuale. Le udienze continuerebbero a svolgersi secondo il calendario fissato dal giudice tenendo conto delle indicazioni di disponibilità fornite dall'imputato sulla base della propria agenda istituzionale, e dunque nel rispetto del «principio di leale collaborazione» fra i poteri dello Stato richiesto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Si eviterebbe però che, per la mancata specificazione delle cause che comportano il legittimo impedimento, il giudice possa commettere «interferenze ed invasioni di campo» ai danni di un organo costituzionale[33].

Tuttavia, si può osservare che, nel momento in cui la l. n. 51 del 2010 ha individuato una serie di ipotesi di legittimo impedimento, ne ha sancito l'«assolutezza», non vedendosi diversamente quale sia il senso dell'intervento legislativo. Si tratta — come si è detto — di una serie talmente estesa da comportare che qualunque attività governativa debba

considerarsi legittimo impedimento e, quindi, che risulti praticamente impossibile, senza la disponibilità dell'imputato, fissare le udienze durante il periodo di vigenza della legge[34].

La stessa disposizione secondo la quale il «corso della prescrizione rimane sospeso per l'intera durata del rinvio» in base a quanto previsto dall'art. 159 comma 1 c.p. (art. 1, comma 5), che richiama quella contenuta nella l. n. 124 del 2008, è sintomo evidente della previsione da parte del legislatore che si realizzerà in concreto una situazione pressoché identica a quella verificatasi quando era operativa la misura della sospensione del processo per le alte cariche.

Il fatto, poi, che il «fine» dichiarato dalla legge sia quello di consentire il «sereno svolgimento delle funzioni» istituzionali dei soggetti tutelati (art. 2 comma 1) — lo stesso fine che aveva ispirato la l. n. 124 del 2008[35]. — chiarisce definitivamente come l'obiettivo del legislatore non sia quello di trovare un punto di equilibrio fra le esigenze della giustizia e quelle della «politica» in merito alla fissazione delle date delle udienze, ma quello di creare un'immunità processuale che non sembra possa conciliarsi con l'interpretazione dei poteri del giudice sopra indicata.

Del resto, che non sia praticabile — come hanno ritenuto i giudici comuni[36]. — una soluzione interpretativa conforme alla Costituzione è dimostrato dalla circostanza che, per giustificare l'ammissibilità dell'intervento del legislatore, si è ricorsi a un altro argomento: quello della natura transitoria della disciplina normativa. Si è, infatti, ricordato che la Corte costituzionale ha sancito «il principio in forza del quale risulta ammissibile la previsione di una disciplina transitoria e limitata nel tempo destinata a essere sostituita in tempi brevi dalla legge che regolerà in via definitiva l'istituto che la norma temporanea anticipa»[37].

Ora, vero è che la giurisprudenza costituzionale, in più occasioni, ha considerato decisivo, ai fini della dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità, il rilievo che l'intervento legislativo ha natura provvisoria[38]. Ciò, tenendo conto della situazione di incertezza sul piano normativo o dei gravi effetti che deriverebbero da un'eventuale sentenza di accoglimento[39].

Tuttavia, questo non significa che con legge ordinaria si possano anticipare gli effetti di una legge costituzionale che modifichi o deroghi alla Costituzione. La fonte di grado inferiore non può occupare — neppure in via transitoria — l'ambito materiale riservato alla fonte di grado superiore.

Andrebbe aggiunto che, avendo la Corte costituzionale messo bene in evidenza la differenza tra legittimo impedimento e immunità[40], e avendo dunque tracciato i limiti entro i quali il primo può essere compatibile con la Costituzione, siamo di fronte a un comportamento del legislatore che, se non determina una violazione del giudicato costituzionale sul piano formale, nella sostanza elude il dictum della Corte[41].

5. Considerazioni conclusive - Gli ultimi decenni della storia italiana sono stati contrassegnati dal conflitto fra il potere politico e quello giudiziario[42].

Di fronte ad alcune azioni dei magistrati che sono state percepite come un'«aggressione» nei confronti degli organi dello Stato democraticamente legittimati, il Parlamento ha reagito approvando leggi che, nel tentativo di proteggere pochi soggetti, hanno prodotto talvolta effetti negativi sull'intero sistema della giustizia.

Come risulta dalla relazione introduttiva di uno dei progetti di legge che sono stati presentati in materia di impedimento dei titolari di cariche istituzionali a comparire alle udienze penali<sup>[43]</sup>, l'intervento del legislatore in questa materia scaturisce dalla necessità di evitare la trasformazione in legge del disegno di legge recante «Misure per la tutela dei cittadini contro la durata indeterminata dei processi»<sup>[44]</sup>, e comunemente noto come «processo breve»<sup>[45]</sup>: un disegno di legge che, avendo l'effetto di estinguere i processi penali in corso nei confronti del Presidente del Consiglio, risolverebbe sì — sotto l'aspetto dei rapporti con la magistratura penale — il problema della «serenità» di chi esercita al più alto livello le funzioni di Governo, ma, comportando nello stesso tempo l'estinzione di moltissimi processi (alcuni dei quali per reati gravi), avrebbe conseguenze assai dannose per l'amministrazione della giustizia<sup>[46]</sup>.

Motivata con argomenti tutti inerenti alla formulazione della normativa sul legittimo impedimento che sembrano voler dimostrare come essa presenti caratteristiche che dovrebbero escluderne quantomeno l'incostituzionalità manifesta (la durata limitata nel tempo; la finalità esplicita di tutelare un bene, quello del «sereno svolgimento» delle funzioni di organi costituzionali, che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto come «apprezzabile»<sup>[47]</sup>; il richiamo esplicito nella norma che «tipizza» il legittimo impedimento all'art. 420-ter c.p.p., con l'adozione di una formulazione che dovrebbe fugare i dubbi circa la permanenza in capo al giudice di un potere di controllo sugli impedimenti adottati dall'imputato)<sup>[48]</sup>, la promulgazione della legge — che ha provocato critiche al Presidente della Repubblica<sup>[49]</sup> — si spiegherebbe soprattutto con la necessità di evitare proprio che il citato disegno di legge, già approvato dal Senato, venisse votato anche dalla Camera.

Tuttavia, il successivo intervento del Presidente Napolitano con il quale egli ha smentito che un Ministro senza portafoglio appena nominato avesse impegni istituzionali tali da giustificare l'applicazione nei suoi confronti della legge sul legittimo impedimento<sup>[50]</sup> ha inteso «fissare dei limiti», fermando il tentativo di utilizzare in modo distorto la legge: un tentativo che è stato da taluni interpretato come la violazione di un «patto tacito» con lo stesso Presidente che, promulgandola, aveva compiuto un «gesto di apertura» verso la maggioranza governativa e che è apparso spregiudicato al punto che si è potuto dire che grazie alla legge n. 51 del 2010 si può essere nominati Ministri proprio allo scopo di beneficiare del legittimo impedimento e, in definitiva, per sottrarsi alla giustizia<sup>[51]</sup>.

L'intervento presidenziale ha offerto, poi, lo spunto per avanzare un'interpretazione restrittiva della l. n. 51 del 2010, che escluderebbe in radice la possibilità di nominare un Ministro senza portafoglio per finalità improprie.

Si è osservato, infatti, che poiché la legge parla di funzioni attribuite ai Ministri «dalla Costituzione e dalla legge» (art. 2 comma 1), e poiché la Costituzione «fa riferimento esclusivamente ai Ministri con portafoglio» (parlando all'art. 95 comma 2 di «atti dei loro dicasteri»), essa dovrebbe applicarsi solo al Presidente del Consiglio e ai Ministri con portafoglio<sup>[52]</sup>, rappresentando il legittimo impedimento una deroga ai principi generali della giurisdizione che, come ogni deroga, andrebbe interpretata restrittivamente<sup>[53]</sup>.

L'interpretazione prospettata potrebbe apparire, tuttavia, problematica ove si considerasse che l'art. 1 comma 2 e l'art. 2 comma 1 si riferiscono genericamente ai Ministri, che le attribuzioni dei Ministri senza portafoglio sono disciplinate — fra l'altro — da leggi (si pensi, ad esempio, al Ministro per i rapporti con le Regioni) e che la legge qui esaminata, originata dall'esigenza di tutelare la figura del Presidente del Consiglio, sembra formulata in modo da voler proteggere la funzione governativa nel suo complesso.

\* Articolo pubblicato sulla rivista «Giurisprudenza di merito», 2010, n. 11, 2667 ss.

[1] Su tale legge cfr. FERRI, **La sospensione dei processi riguardanti le alte cariche dello Stato nella l. n. 124 del 2008**, in *Giur. mer.*, 2009, 43 ss. V. inoltre gli interventi pubblicati in BIN, BRUNELLI, GUAZZAROTTI, PUGIOTTO, VERONESI (a cura di), **Il lodo ritrovato**, Torino, 2009 e in MODUGNO (a cura di), **La legge Alfano sotto la lente del costituzionalista**, in *Giur. it.*, 2009, 764 ss.

[2] Punto 8 del **Considerato in diritto**. Su questa sentenza cfr., tra gli altri, D'ANDREA, **La Corte non è andata in letargo nel lungo inverno costituzionale italiano**, in *Giur. cost.*, 2009, 3718 ss.; FERRI, **La prerogativa della sospensione del processo penale per le alte cariche dello Stato esige una legge costituzionale**, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, 2081 ss. e in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it); GREVI, **Sulla inidoneità della legge ordinaria a disciplinare regimi processuali differenziati per la tutela delle funzioni di organi costituzionali (a proposito dell'incostituzionalità del c.d. «lodo Alfano»)**, in *Cass. pen.*, 2009, 4535 ss.; BIN e ZANON, **I molteplici volti della “sentenza Alfano”**, in *Dir. pen. proc.*, 2010, 41 ss.; GIOSTRA, **Il crepuscolo dello Stato di diritto**, in *Criminalia*, 2010, 113 ss.; ORLANDI, **Illegittimi privilegi**, in *Cass. pen.*, 2010, 42 ss.; PUGIOTTO, **La seconda volta**, *ivi*, 55 ss.; RUGGERI, **Il «lodo» Alfano al bivio tra teoria delle fonti e teoria della giustizia costituzionale**, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010, 395 ss. V. anche gli interventi pubblicati in CELOTTO (a cura di), **Il lodo Alfano**, Roma, 2009.

[3] Punto 7.3.3. del **Considerato in diritto**.

[4] Punti 7.3.1, 7.3.2.2. e 7.3.3. del **Considerato in diritto**.

[5] Punto 7.3.1. del **Considerato in diritto**, dove la Corte richiama la pronuncia con cui «ha ritenuto conforme a Costituzione la legge ordinaria sulla insindacabilità delle opinioni espresse» dai membri del CSM «nell'esercizio delle loro funzioni».

Sul tema delle immunità, cfr., tra gli studi più recenti, GIUPPONI, **Le immunità della politica**, Torino, 2005; MARTINELLI, **Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato**, Milano, 2008.

[6] **Ibidem**.

[7] Punto 1.2.2. del **Considerato in diritto**.

[8] Punti 7.3.1. e 7.3.2.1. del **Considerato in diritto**.

[9] Punto 7.3.1. del **Considerato in diritto**.

[10] **Ibidem**.

[11] **Ibidem**.

[12] Sent. n. 225 del 2001, punto 5 del **Considerato in diritto**.

[13] Punto 7.3.2.1. del **Considerato in diritto**.

[14] Punto 7.3.3. del **Considerato in diritto**.

[15] Cfr. il disegno di legge costituzionale avente come primo firmatario il sen. Gasparri, presidente del gruppo PdL al Senato, recante «Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato», comunicato alla presidenza il 12 maggio 2010 (**Atti Senato**, XVI Leg., **D.d.I. e Rel.**, **Doc. n. 2180**).

[16] Su tale legge cfr. PUGIOTTO, **Inutile o incostituzionale (sul destino della legge n. 51 del 2010)**, in *Corr. giur.*, 2010, 565 ss.

[17] Cfr. l'intervento del relatore Costa nella seduta del 25 gennaio 2010 (**Atti Camera**, XVI Leg., **Disc.**, 36).

[18] Cfr. ancora il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Gasparri e altri, il quale prevede che, nel caso del Presidente della Repubblica, sia il Parlamento in seduta comune a dover decidere e, nel caso del Presidente del Consiglio e dei Ministri, la Camera di appartenenza o il Senato. Ciò, entro il termine di 90 giorni dalla comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'esercizio dell'azione penale, «nel corso dei quali il procedimento è sospeso».

[19] Cfr., per alcuni esempi, FERRI, **Magistratura e potere politico**, Padova, 2005, 355 e 384 ss.

[20] Tuttavia, suonerebbe strano che il Presidente del Consiglio o un Ministro che fosse sottoposto a processo per un reato funzionale non potesse beneficiare del “nuovo” legittimo impedimento. La situazione di anomalia sarebbe particolarmente evidente qualora il Presidente del Consiglio o un Ministro venisse sottoposto contemporaneamente a un processo per un reato extrafunzionale e a un altro processo per un reato funzionale, sicché una circostanza che nel primo processo costituirebbe legittimo impedimento nel secondo potrebbe non esserlo (cfr., criticamente, GIOSTRA, **Con la sospensione di tutti i processi penali l'immunità si traveste da legittimo**

**impedimento**, in *Guida dir.*, 2010, n. 9, 102, il quale rileva un vizio di ragionevolezza nella legge).

In realtà, l'anomalia che scaturirebbe dalle circostanze ipotizzate potrebbe essere la dimostrazione del fatto che il Governo si sente pienamente tutelato dall'art. 96 Cost., come potrebbe rivelare la vicenda che ha coinvolto il Ministro Matteoli (cfr. FERRI, **Le norme sui reati ministeriali e il «coinvolgimento» del Parlamento in caso di archiviazione anomala**, in *Studi in onore di G. Palma*, 2010, in corso di stampa e in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).

[21] SALERNO, **Procedure, effetti e destinatari del Ddl con cui si regolano le assenze in udienza**, in *Guida dir.*, 2010, n. 13.

[22] **Atti Camera**, XVI Leg., **Disc.**, 25 gennaio 2010, 36 ss.

[23] **Ibidem.**

[24] GREVI, **Tutti i dubbi sul mini-lodo**, in *Corriere della Sera*, 4 febbraio 2010; GREVI, **Male minore molti dubbi**, *ivi*, 11 marzo 2010; GREVI, **Ma il giudice lo applicherà?**, *ivi*, 8 aprile 2010.

[25] GREVI, **Tutti i dubbi**, *cit.*

[26] CARLASSARE, **Intervista a il manifesto**, 8 aprile 2010; PACE, **L'illegittimo impedimento**, in *la Repubblica*, 9 aprile 2010.

[27] La tesi dell'illegittimità costituzionale del legittimo impedimento è stata sostenuta da tutti i giuristi intervenuti sulla stampa: GREVI, **Tutti i dubbi**, *cit.*; GROSSO, **Equilibri in pericolo**, in *La Stampa*, 4 febbraio 2010; PACE, **Il legittimo impedimento è incostituzionale**, in *la Repubblica*, 8 febbraio 2010; PACE, **L'illegittimo impedimento**, *cit.*; ONIDA, **Intervista a Il Fatto Quotidiano**, 12 marzo 2010; CORDERO, **La Costituzione e l'impedimento**, in *la Repubblica*, 16 aprile 2010; CECCANTI, **Intervista a Il Fatto Quotidiano**, 26 giugno 2010. Nello stesso senso si sono espressi GIOSTRA, **Con la sospensione**, *cit.*; VILLONE, **Dal legittimo impedimento all'impedimento (costituzionalmente) illegittimo**, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 18 marzo 2010; MARINUCCI, **Impedimento a comparire in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri: davvero "legittimo"?**, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 25 marzo 2010; ORLANDI, **Immunità politiche fra ragionevoli deroghe al principio di eguaglianza e illegittimi privilegi**, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), § 4-bis. Forti perplessità sulla compatibilità della legge con la Costituzione sono state manifestate da PATRONO, **Intervista a Radio Radicale**, 7 aprile 2010.

[28] GREVI, **Ma il giudice lo applicherà?**, *cit.* V. anche FLORES D'ARCAIS, SCALFARI, **Dialogo sul Presidente**, in *MicroMega*, aprile 2010, 3 ss.

[29] PACE, **L'illegittimo impedimento**, *cit.*

[30] AINIS, **Il cappotto del Presidente**, in *Il Sole 24 Ore*, 8 aprile 2010; AINIS, **Dalla parte dell'etica e del diritto**, in *La Stampa*, 26 giugno 2010. Nello stesso senso SCALFARI, **Dialogo**, *cit.*

[31] In questo senso si è espresso il PM del c.d. «processo Mediaset», in cui è imputato il Presidente del Consiglio, parlando di «novità» legislativa assai «modesta», di portata ben inferiore al modo in cui è stata generalmente presentata. Cfr. FERRARELLA, **Il pm: legittimo impedimento? Il processo va avanti lo stesso**, in *Corriere della Sera*, 13 aprile 2010; STASIO, **Legittimo impedimento, l'alt del pm**, in *Il Sole 24 Ore*, 13 aprile 2010.

[32] **Atti Camera**, XVI Leg., **Disc.**, 25 gennaio 2010, 37. Cfr. ancora STASIO, **Legittimo impedimento**, *cit.*

[33] **Ibidem.** A dimostrazione della necessità di un intervento legislativo «che chiarisca quali siano le occasioni di legittimo impedimento di un soggetto investito di funzioni politiche apicali», si è rilevato che la decisione con la quale il Tribunale di Milano ha respinto la richiesta di considerare legittimo impedimento del Presidente del Consiglio la partecipazione a una riunione del Consiglio dei Ministri e di rinviare l'udienza (dopo avere preteso la «prova» della necessità e dell'inderogabilità della fissazione della riunione proprio in quella data e preso atto che nulla era stato dedotto sul punto [FERRARELLA, **Berlusconi assente in aula a Milano. I giudici: non è legittimo impedimento**, in *Corriere della Sera*, 2 marzo 2010]) mostra «una singolare inversione di ruoli: come se l'attività di Governo dovesse regolare il proprio orologio su quello di un Tribunale». È come «sospettare che un Consiglio dei Ministri sia artatamente fissato nella data di un'udienza, per giustificare un legittimo impedimento» (così ZANON, **I giudici non possono dettare il calendario al consiglio dei ministri**, in *Liberio*, 3 marzo 2010. Nello stesso senso, con espressioni attenuate, CAPOTOSTI, **Intervista al Corriere della Sera**, 2 marzo 2010).

[34] GIOSTRA, **Con la sospensione**, *cit.*

[35] Cfr. la proposta di legge del Ministro Alfano, recante «Disposizioni temporanee in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato», presentato il 2 luglio 2008 (**Atti Camera**, XVI Leg., **D.d.I. e Rel.**, **Doc. n. 1442**). Sulla posizione della Corte costituzionale, v. *supra*, par. 1.

[36] FERRARELLA, **Il legittimo impedimento finisce subito alla Consulta**, in *Corriere della Sera*, 17 aprile 2010; FERRARELLA, **Legittimo impedimento, nuovo ricorso alla Consulta**, *ivi*, 20 aprile 2010.

[37] Cfr. la proposta di legge dell'on. Vietti, recante «Disposizioni temporanee in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri a comparire nelle udienze penali», presentata il 2 dicembre 2009 (**Atti Camera**, XVI Leg., **D.d.I. e Rel.**, **Doc. n. 3013**).

[38] Cfr., ad esempio, la sent. n. 826 del 1988, punto 24 del **Considerato in diritto**.

[39] Cfr., fra gli altri, RUGGERI, SPADARO, **Lineamenti di giustizia costituzionale**, Torino, 2009, 162 s.

[40] V. **supra**, par. 1.

[41] «Il legittimo impedimento è l'espedito con cui viene reintrodotta un'immunità [14] dichiarata incostituzionale» (CORDERO, **Intervista a Il Fatto Quotidiano**, 25 aprile 2010). V. **supra**, par. 2.

[42] Sul tema si rinvia a FERRI, **Magistratura e potere politico**, cit.

[43] V. **supra**, nota 37.

[44] «... in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6» della CEDU.

[45] Per una seria analisi del disegno di legge n. 1880, d'iniziativa dei senatori Gasparri e altri (12 novembre 2009), cfr. FASSONE, **Il c.d. "processo breve": un disastro annunciato**, in **Cass. pen.**, 2010, 7 ss.

[46] Cfr., tra i tanti commenti critici, FORTUNA, **Sarà, in pratica, la più grande amnistia del dopoguerra**, in **Italia Oggi**, 14 novembre 2009. V. anche il parere del CSM in [www.csm.it](http://www.csm.it).

[47] Ammettendo la possibilità che sia «tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto». Cfr. la sent. n. 24 del 2004, punto 4 del **Considerato in diritto**.

[48] Sulla nota informale diffusa dalla Presidenza della Repubblica, cfr. **Corriere della Sera**, **Il Mattino** e **l'Unità**, 8 aprile 2010. In senso critico CORDERO, **La Costituzione**, cit.

[49] CARLASSARE, **Intervista**, cit.; FLORES D'ARCAIS, **Dialogo**, cit.; TRAVAGLIO, **Chi non firma è perduto**, in **Il Fatto Quotidiano**, 8 aprile 2010.

[50] GRASSO, **Brancher, stop di Napolitano: non ha legittimi impedimenti**, in **Avvenire**, 26 giugno 2010.

[51] D'AVANZO, **Il predone**, in **la Repubblica**, 25 giugno 2010; MARTINETTI, **Legittima indignazione**, in **La Stampa**, 25 giugno 2010; PADELLARO, **Scandalo Brancher, ministro per legittimo impedimento**, in **Il Fatto Quotidiano**, 25 giugno 2010.

[52] AZZARITI, **È in gioco l'eguaglianza**, in **il manifesto**, 29 giugno 2010.

[53] **Ibidem**.

## CONSULTA ONLINE DAL 1995 - NOTE LEGALI

Consulta Online non ha prodotto e non è responsabile per i contenuti e informazioni legali di siti collegati.

La consultazione di questi o del materiale contenuto nel sito non costituisce una relazione di consulenza legale.

Nessuno deve fidarsi o agire in base alle informazioni disponibili in questo sito senza una consulenza legale professionale.

✉ [info@giurcost.org](mailto:info@giurcost.org) | **f** [Giurisprudenza Costituzionale](#) | **f** [Consulta Online](#) | **X** [@giurcost](#)