

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 25 gennaio 2011 n. 23

in materia di legittimo impedimento.

A cura di Roberto Conte

La Corte Costituzionale è tornata a pronunciarsi in materia di legittimo impedimento.

La legge 7 aprile 2010 n. 51, recante disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza, è stata oggetto di censure da parte di tre ordinanze del Tribunale di Milano con le quali è stata sollevata questione di legittimità costituzionale della suddetta normativa in quanto introdurrebbe, con legge ordinaria, una prerogativa in favore dei titolari di cariche governative, in contrasto con gli articoli 3 e 138 della Costituzione.

In particolare, con la prima ordinanza (r.o. n. 173 del 2010) la I sezione del Tribunale di Milano ha sollevato *“questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1 e 3 e 4 della legge 7 aprile 2010, n. 51 per violazione dell’art. 138 della Cost.”*.

Con la seconda (r.o. n. 180 del 2010) la sezione X del Tribunale di Milano ha sollevato *“con riferimento agli artt. 3 e 138 della Costituzione, questione di costituzionalità dell’art. 1 e 2 della legge 7 aprile 2010, n. 51”*.

Con la terza ed ultima ordinanza (r.o. n. 304 del 2010) il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano ha sollevato *“questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge 7 aprile 2010, n. 51 in relazione all’art. 138 Cost.”*.

I ricorsi, stante l’analogia delle questioni sollevate, sono stati riuniti dinanzi ai Giudici della Consulta.

Orbene, con la pronuncia in commento la Corte Costituzionale è giunta ad una declaratoria di illegittimità parziale delle disposizioni introdotte dalla suddetta legge, dichiarando:

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, relative alle disposizioni di cui all’art. 1, commi 2, 5 e 6, e all’art. 2 della legge n. 51 del 2010.

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, comma 1 della legge n. 51 del 2010, in quanto tale disposizione venga interpretata in conformità con l'art. 420-ter, comma 1, del codice di procedura penale;

Inoltre, ha dichiarato:

- l'illegittimità, per violazione degli artt. 3 e 138 della Cost., dell'art. 1, comma 3 della legge n. 51 del 2010, nella parte in cui non prevede che il giudice valuti in concreto, a norma dell'art. 420-ter, comma 1, del codice di procedura penale, l'impedimento addotto;
- l'illegittimità, per violazione degli artt. 3 e 138 della Costituzione, dell'art. 1, comma 4 della legge n. 51 del 2010, relativo all'ipotesi di impedimento continuativo e attestato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'analisi della sentenza in esame non può prescindere dal richiamo, seppur rapidamente, ai principi affermati dalla Consulta sul tema.

Con la sentenza n. 24 del 2004 la Corte Costituzionale ha bocciato la sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato, prevista dalla legge n. 140 del 2003, in quanto *“generale, automatica e di durata non determinata”*. Ciò incideva, sui diritti di difesa dell'imputato e sul diritto di azione della parte civile.

Con la sentenza n. 262 del 2009 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge Alfano (legge n. 124 del 2008) affermando che *“sarebbe intrinsecamente irragionevole e sproporzionato [...] la previsione di una presunzione legale assoluta di legittimo impedimento derivante dal solo fatto della titolarità della carica”*. Tale pronuncia, utilizzando come parametro l'art. 138 Cost., sposta la questione sul piano delle fonti: infatti, la prevista sospensione del processo penale costituendo a tutti gli effetti una prerogativa, che deroga al fondamentale principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), può essere determinata soltanto con legge costituzionale e non con legge ordinaria.

Infine, con alcune pronunce sui conflitti di attribuzione proposti dalla Camera dei deputati nei confronti dell'autorità giudiziaria (sentenze n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003, n. 225 del 2001) la Corte Costituzionale ha affermato che la posizione dell'imputato parlamentare è sottoposta alle regole generali del processo. Ne consegue, che il giudice ha il potere di valutare gli impedimenti invocati dal parlamentare, tenendo, tuttavia, *“conto non solo delle esigenze delle attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri*

poteri” (sentenza n. 225 del 2001), operando, quindi, un “*ragionevole bilanciamento fra le due esigenze [...] della speditezza del processo e della integrità funzionale del Parlamento*” (sentenza n. 263 del 2003), in particolare programmando “*il calendario delle udienze in modo da evitare coincidenze con i giorni di riunione degli organi parlamentari*” (sentenza n. 451 del 2005).

La sentenza in commento (23/2011) si muove nel solco delle sentenze surriferite.

Procediamo per gradi nell’analisi.

Preliminarmente la Corte Costituzionale dichiara inammissibili le censure prospettate dalla sezione X e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, nella parte relativa all’articolo 1, comma 2, 3,5 e 6, nonché all’art. 2 della legge n. 51 del 2010.

In particolare, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2 della legge censurata non assumono rilevanza nei giudizi *a quibus*, ove la stessa non può trovare applicazione, in quanto riferita esclusivamente ai ministri e non al Presidente del Consiglio dei ministri, carica di cui è titolare l’imputato nei giudizi principali. Le questioni di legittimità costituzionali dell’art. 1, commi 5 e 6, e dell’art. 2 sono inammissibili in quanto non risultano in alcun modo “*investite dalle censure svolte nelle motivazioni delle ordinanze di rimessione*”.

La Corte Costituzionale ha, poi, fornito un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 1, comma 1, della legge 51 del 2010 a mente del quale “Per il Presidente del Consiglio dei Ministri costituisce legittimo impedimento, ai sensi dell’articolo 420-*ter* del codice di procedura penale, a comparire nelle udienze dei procedimenti penali, quale imputato, il concomitante esercizio di una o più delle attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti e in particolare dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, dagli articoli 2, 3 e 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni, e dal regolamento interno del Consiglio dei Ministri, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 268 del 15 novembre 1993, e successive modificazioni, delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo”.

In particolare, **la Consulta ritiene che la disposizione censurata costituisca una mera norma interpretativa dell’art. 420-*ter* c.p.p.** recante la disciplina del

legittimo impedimento “comune”. Invero, la norma censurata “*non comporta una presunzione assoluta di legittimo impedimento*» e «*non impone alcun automatismo*». Essa introduce un criterio volto ad orientare il giudice nell’applicazione dell’art. 420-ter cod. proc. pen., e segnatamente del comma 1 di tale disposizione, mediante l’individuazione, in astratto, delle categorie di attribuzioni governative a tal fine rilevanti”. Il legislatore, inoltre, sembra aver recepito e sviluppato l’indirizzo giurisprudenziale della Corte di Cassazione, secondo cui costituiscono legittimo impedimento le attività “*coessenziali alla funzione tipica del Governo*” (cfr. Corte di Cassazione, sent. 9 febbraio – 9 marzo 2004, n. 10773). Ne consegue, pertanto, che le attività qualificabili come legittimo impedimento sono solo quelle “*coessenziali alle funzioni di Governo*”, previste da leggi o regolamenti, nonché “*quelle preparatorie e consequenziali rispetto ad esse*”.

Infine, la tipizzazione delle attività di governo che possono rappresentare un legittimo impedimento a non presentarsi in udienza valgono nella misura in cui venga indicato un’ “*impegno preciso e puntuale*” da parte del Presidente del Consiglio dei ministri che avrà l’onere di indicare “*la natura dell’impedimento, adducendo un preciso e puntuale impegno riconducibile alle ipotesi indicate*”. In altri termini, scrive la Corte, “*il Presidente del Consiglio dei ministri dovrà indicare un preciso e puntuale impegno, che abbia carattere preparatorio o consequenziale rispetto ad altro preciso e puntuale impegno, quest’ultimo riconducibile ad una attribuzione coessenziale alla funzione di governo prevista dall’ordinamento*”.

La Corte Costituzionale si è, altresì, pronunciata sul comma 3 dell’art. 1 a mente del quale “*Il giudice, su richiesta di parte, quando ricorrono le ipotesi di cui ai commi precedenti rinvia il processo ad altra udienza*”. Ritiene fondate le censure sollevate in relazione a tale disposizione e per l’effetto ne dichiara l’illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3 e 138 Cost..

In particolare, la Consulta, nel richiamare nuovamente come parametro di riferimento l’art. 420-ter c.p.p., osserva che l’art. 1, comma 3, della legge n. 51 del 2010 deve considerarsi legittimo a condizione che non sottragga al giudice i poteri di valutazione dell’impedimento addotto, che allo stesso sono riconosciuti in base al comune regime processuale.

Invero, il comma 3 dell’articolo 1, subordina il rinvio dell’udienza esclusivamente ad un duplice riscontro, ovvero che l’impegno dedotto sussista “*realmente in punto di fatto*” e che lo stesso sia “*riconducibile ad attribuzioni coessenziali alle funzioni di*

governo previste da leggi o regolamenti (o abbia carattere preparatorio o consequenziale rispetto ad esse)". È evidente la distonia con la disciplina generale di cui all'articolo 420-ter c.p.p., che attribuisce, invece, al giudice il potere di valutare in concreto il carattere assoluto e attuale dell'impedimento; disciplina, peraltro, non espressamente richiamata dalla norma censurata.

Alla stregua dei suddetti rilievi, la norma censurata assume "*carattere derogatorio rispetto al diritto comune*" e, pertanto, osservano i Giudici della Consulta, **deve essere dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede il potere del giudice di valutare in concreto l'impedimento assoluto.**

Siffatto potere, soggiunge la Corte, non può neanche considerarsi in contrasto con il principio di separazione dei poteri, eventualmente violato "*soltanto dal suo cattivo esercizio, che deve rispondere al canone della leale collaborazione*".

Quest'ultimo principio, tuona la Consulta, ha carattere "*bidirezionale*", e deve esplicitarsi mediante la concorde previsione delle date delle udienze da celebrare, al fine di contemperare l'esercizio della funzione di governo con lo svolgimento della funzione giurisdizionale. In tale modo, la Corte fa proprio quanto già affermato dalla stessa, avuto riguardo al legittimo impedimento dei membri del Parlamento, con alcune pronunce espressamente richiamate nella parte motiva (§ 5.2) della sentenza in commento (cfr. sentenze n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003, 225 del 2001).

Infine, l'ultimo punto riguarda la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 51 del 2010 a tenore del quale "Ove la Presidenza del Consiglio dei Ministri attesti che l'impedimento è continuativo e correlato allo svolgimento delle funzioni di cui alla presente legge, il giudice rinvia il processo a udienza successiva al periodo indicato, che non può essere superiore a sei mesi".

Infatti, la Consulta, richiamando nuovamente l'art. 420-ter c.p.p., afferma che la disposizione in esame introduce nel nostro ordinamento una peculiare figura di legittimo impedimento caratterizzata dalla continuità, in deroga al regime processuale comune.

Segnatamente, la disposizione censurata, laddove prevede che l'imputato possa dedurre un impedimento continuativo riferito a tutte le udienze programmate o programmabili entro un determinato intervallo di tempo, che non può essere inferiore

a sei mesi, comporterebbe “*un’alterazione*” dell’ 420-ter c.p.p. nella parte in cui riconosce l’onere per l’imputato di dedurre un impedimento puntuale e riferito alla specifica udienza. Ciò, renderebbe, altresì, impossibile l’esercizio da parte del giudice del poter di verifica circa “*la sussistenza e consistenza di uno specifico impedimento*”.

Inoltre, la Corte rileva che l’art. 1, comma 4, nella parte in cui prevede che il giudice rinvii automaticamente l’udienza in conseguenza della presentazione di un’attestazione della Presidenza del Consiglio, non fa altro che eliminare il filtro della valutazione indipendente e imparziale del giudice.

Alla stregua dei suddetti rilievi, conclude la Consulta, la disposizione censurata “*produce effetti equivalenti a quelli di una temporanea sospensione del processo ricollegata al fatto della titolarità della carica*” risolvendosi, di fatto, in un’immunità che contrasta con gli articoli 3 e 138 della Costituzione. Ne dichiara, pertanto, l’illegittimità costituzionale.