

Testo unificato delle proposte di legge  
n. 889-2964-2982-3005-3013-3028-3029-A

## CAMERA DEI DEPUTATI

---

Disposizioni in materia di impedi-  
mento a comparire in udienza.

N. 1

### QUESTIONI PREGIUDIZIALI DI COSTITUZIONALITÀ

---

*Seduta del 26 gennaio 2010*

---

La Camera,

premessò che:

la disciplina di cui al testo unificato in esame stabilisce in modo vincolante che la titolarità e l'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio dei ministri e di Ministro costituiscono sempre legittimo impedimento a comparire nelle udienze dei procedimenti penali per tutta la durata della carica pubblica o per lunghi predefiniti periodi di tempo (si veda, in particolare, l'articolo 1, comma 5), prescindendo da qualsiasi valutazione del caso concreto. La nuova disciplina, infatti, introduce un istituto che trova applicazione automatica ogni volta che l'interessato dichiara sussistere un legittimo impedimento riconducibile alle ipotesi previste dalla legge. L'articolo 1, comma 2, cerca di individuare l'esercizio delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri che costituiscono legittimo impedimento tramite richiami normativi, ma poi ne espande irragionevolmente l'ambito di applicazione tramite il riferimento alle « attività preparatorie e consequenziali » nonché all'esercizio di « ogni attività comunque connessa alle funzioni di Governo »;

queste norme costituiscono la introduzione di una vera e propria prerogativa dei titolari delle cariche pubbliche interessate, diretta a proteggerne lo *status* o la funzione. Non si tratta, quindi, come autorevolmente sostenuto in sede di audizione presso la II Commissione (Giustizia) dal professor Valerio Onida, presidente emerito della Corte costituzionale, « di una legittima disciplina del processo, rimessa al legislatore ordinario, ma di una forma di deroga al normale esercizio della funzione giurisdizionale, che solo il legislatore costituzionale potrebbe eventualmente stabilire. L'impedimento legittimo è, infatti, per sua natura, qualcosa di puntuale e concretamente localizzato nel tempo: una presunzione *ex lege* assoluta di impedimento »continuativo« per un lungo periodo di tempo equivarrebbe ad una norma di *status* derogatoria, cioè appunto ad una prerogativa »;

la transitorietà della normativa in oggetto, prevista dal comma 1 dell'articolo 1, non può giustificare l'adozione per legge ordinaria di una disciplina dichiaratamente volta a stabilire una prerogativa, che eventualmente solo una legge costituzionale potrebbe stabilire;

considerato, quindi, il contrasto con gli articoli 3 e 138 della Costituzione,

delibera

di non procedere all'esame dell'A.C. 889-2964-2982-3005-3013-3028-3029-A.

**n. 1.** Franceschini, Ventura, Maran, Villecco Calipari, Amici, Boccia, Lenzi, Giachetti, Quartiani, Rosato, Ferranti, Bressa, Zaccaria, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, Gianni Farina, Melis, Rossomando, Samperi, Tenaglia, Tidei, Touadi, Vaccaro.

La Camera,

premessò che:

il testo in esame è volto ad introdurre nell'ordinamento, con legge ordinaria, delle prerogative connesse all'esercizio

della funzione politica, che conducono ad una sospensione automatica del processo, senza nessuno spazio per una verifica in concreto della sussistenza del legittimo impedimento da parte del giudice;

è evidente la violazione degli articoli 3 e 138 della Costituzione. Sono gli stessi articoli la cui violazione la Corte costituzionale ha costantemente posto a fondamento delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale dei vari « lodi » (Schifani ed Alfano). Anche il testo unificato in esame, infatti, presenta il medesimo radicale ed insanabile vizio: introduce con legge ordinaria un « prerogativa » che sottrae il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri al principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, evitando loro il dovere di presenziare alle udienze, che incombe su ogni cittadino. Una siffatta normativa può essere introdotta solo con una legge costituzionale che giustifichi un'applicazione diversificata dell'articolo 3 della Costituzione. Ciò è stato ripetuto anche dagli esperti di cui è stata disposta l'audizione presso la II Commissione (Giustizia). E tuttavia la maggioranza, ad avviso dei firmatari del presente atto, con una pervicacia che straripa nel cinismo, ha ugualmente imposto il proseguimento dell'*iter* legislativo, indifferente alla sicura ulteriore bocciatura del provvedimento che, tra l'altro, ad avviso dei firmatari del presente atto, rischierebbe di essere utilizzata ancora in funzione di scontro da parte del Presidente del Consiglio dei ministri con la Corte costituzionale. Di diverso rispetto agli altri provvedimenti c'è solo la premessa costituita dal fatto che la legge pretenderebbe di costituire un ponte rispetto all'approvazione con legge costituzionale di una norma-scudo costituita o dal contenuto del « lodo Alfano » con legge costituzionale o dal ripristino dell'immunità parlamentare nel testo antecedente rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 68 della Costituzione. Ma siffatta novità, lungi dal rappresentare una legittimazione costituzionale della legge, ne confessa il contrasto con la Carta fondamentale, in quanto riconosce che lo sbocco finale può essere rappresentato solo da

una legge costituzionale approvata con le modalità di cui all'articolo 138 della Costituzione: detta premessa costituisce, quindi, solo una confessione dell'incostituzionalità e rappresenta, sempre ad avviso dei firmatari del presente documento, un atto di inaccettabile cinismo, consistente nel fatto di pretendere ugualmente l'approvazione della legge con un « *bonus* » di non sottoposizione al giudizio per 18 mesi, durata valutata dalla maggioranza come sufficiente prima che la questione di legittimità costituzionale che venisse sollevata possa essere decisa dalla suprema magistratura di costituzionalità, nonché sufficiente perché il Parlamento approvi lo scudo con legge costituzionale. Tale comportamento è inconcepibile ed inaccettabile da parte delle istituzioni, Parlamento e Governo, che, per prime, dovrebbero rispettare lealmente le leggi e le regole dello Stato;

è altresì evidente la violazione dell'articolo 101 in relazione all'articolo 1 della Costituzione. Dal combinato disposto di questi due articoli emerge che la giustizia è una funzione sovrana perché discende direttamente dal popolo. I giudici amministrano la giustizia e rendono le sentenze in nome del popolo italiano. L'altra funzione sovrana è esercitata dal Parlamento, che è eletto dal popolo. Il Governo, invece, non esercita una funzione che discende direttamente dal popolo: il Presidente del Consiglio dei ministri è nominato dal Presidente della Repubblica ed esercita le sue funzioni se ottiene la fiducia delle due Camere. Quindi, la funzione di Governo non può essere sovraordinata rispetto a quella giurisdizionale, come invece accade con il testo unificato in esame che contiene un totale sbilanciamento delle posizioni a favore dell'esecutivo e ad esclusivo detrimento della giustizia, impedita a svolgere la propria funzione sovrana. Ma anche a volere ritenere le due funzioni equiordinate e di pari rango costituzionale, il testo unificato in esame sacrifica totalmente la funzione sovrana della giustizia a solo favore della funzione di governo. L'Italia dei Valori, con la propria proposta di legge, aveva

indicato come via per rispettare il rango di entrambe le funzioni quella della leale collaborazione tra poteri dello Stato, costituita dal fatto che il giudice non esercita un sindacato sulla ritenuta essenzialità delle modalità di estrinsecazione della funzione di governo, ma chi esercita funzioni di governo deve a sua volta indicare ogni mese i giorni a sua scelta nei quali si rende disponibile a comparire in udienza per consentire e rispettare la funzione sovrana della giustizia, di rango costituzionale almeno pari. L'assoluta mancanza di ogni bilanciamento rappresenta una ferita alla necessità di svolgimento di ciascuna funzione, soprattutto quella della giustizia che presenta la caratteristica della sovranità;

si rileva inoltre la violazione dell'articolo 3 per irragionevolezza. La normativa proposta pecca di inammissibile genericità e di contraddittorietà tra presupposti ed eccezioni: all'articolo 2 si dice che costituisce legittimo impedimento il concomitante esercizio di una o più delle attribuzioni previste da specifiche leggi, ma poi si ampliano a dismisura – fino all'arbitrio – le relative ipotesi con l'estensione alle attività « preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque connessa alla funzione di governo ». In tal modo non si pone alcun limite e si legittima l'assenza all'udienza per mera arbitraria decisione del capo del Governo. Di modo che teoricamente basterebbe un solo evento (si prenda, a titolo esemplificativo, il cosiddetto G8) per affermare, senza possibilità di controllo, che le attività preparatorie hanno assorbito tutto il tempo precedente e che quelle consequenziali assorbirebbero tutto quello successivo, con decisione « *ad libitum* » dell'interessato;

deve poi segnalarsi la violazione dell'articolo 101 della Costituzione. Il giudice, che è il *dominus* del processo, viene totalmente privato della possibilità di esercitare un qualsivoglia controllo delle allegazioni e dell'impedimento. La dichiarazione di un funzionario dipendente dell'esecutivo (articolo 1, comma 5) è fidefa-

ciente e non sottoponibile ad alcuna valutazione critica. In tal modo c'è un'invasione dell'esecutivo nelle prerogative della magistratura, che in tal modo perde la sua indipendenza dal potere di governo;

è altresì evidente la violazione dell'articolo 24 sul diritto di difesa e sulla parità tra le parti. La possibilità *ad libitum* del Presidente del Consiglio dei ministri o dei ministri di bloccare il processo preclude l'esercizio del diritto di difesa delle parti private e delle persone offese, che, in mancanza di bilanciamento che renda comunque possibile far andare avanti il processo, vedono interdetto l'esercizio del loro diritto di difesa. Ciò riguarda tanto le parti civili eventualmente costituite, quanto eventuali coimputati che hanno diritto a svolgere le loro difese per veder pronunciare la loro assoluzione. Il blocco del processo ne pregiudica le facoltà ed i diritti;

vi è poi, da ultimo, la violazione dell'articolo 112 della Costituzione, in quanto il blocco forzato delle udienze non consegue ad un'interlocuzione del pubblico ministero come parte pubblica, essendo del tutto indipendente da ogni sua richiesta, e di fatto preclude, anche se per un certo tempo, l'esercizio dell'azione penale,

per questi motivi,

delibera

di non procedere all'esame dell'A.C. 889-2964-2982-3005-3013-3028-3029-A.

**n. 2.** Palomba, Di Pietro, Donadi, Evangelisti, Borghesi.