



# VENETO

Telefono 0444.396.311 Fax 0444.396.333 | E-mail: veneto@ilgiornaledivicenza.it

**IL CONFRONTO.** Le opposte opinioni di due esperti costituzionalisti

## L'impedimento? «Così è legittimo» «No: è retroattivo»

«È un cambio delle regole a partita già iniziata»  
«La legge esige equilibrio tra giudici e governanti»

Cinzia Zuccon Morgani

**1. La legge sul legittimo impedimento riguarda Presidente del Consiglio e Ministri relativamente a processi per illeciti penali anche non inerenti le loro funzioni o antecedenti le loro cariche. Li rende dei privilegiati rispetto agli altri cittadini?**

BERTOLISSI: In linea generale e teorica no. Tuttavia la legge oggetto di referendum è stata introdotta non per stabilire regole che valgano per il futuro, ma per regolare una materia relativa a fatti che si sono già verificati. E tutti sanno che l'applicazione retroattiva delle leggi è, per definizione, fonte di discriminazione perché si sa già in anticipo chi sarà il beneficiario. ZANON: La legge prevede un legittimo impedimento a comparire in udienza destinato a preservare in generale lo svolgimento delle funzioni governative, non già a disciplinare il trattamento dei reati commessi a causa o in occasione dell'esercizio delle funzioni. In questa logica, non è irragionevole (anche se può urtare la sensibilità di molti) che riguardi anche reati comuni o commessi prima di assumere la carica.

**2. La legge è stata motivata con la necessità di svolgere pienamente e serenamente le funzioni di Governo. Senza legittimo impedimento non si rischia di creare una disparità tra cittadini e governanti che, proprio perché impegnati a guidare il Paese, non potrebbero curare adeguatamente la loro difesa?**

BERTOLISSI: Sempre in linea generale e teorica si può tenere conto che Presidente del Consiglio e Ministri hanno responsabilità da esercitare a servizio del Paese, ma anche in questo caso vale l'osservazione accennata nella risposta precedente in ordine all'effetto retroattivo della legge. ZANON: In effetti, senza legittimo impedimento, chi svolge rilevanti funzioni governative

potrebbe essere posto di fronte all'alternativa diabolica tra curare al meglio la propria difesa nel processo e trascurare le sue alte funzioni o, al contrario, tra seguire solo le seconde e rinunciare quindi al suo pieno diritto di difesa. La legge esige un equilibrio e una leale collaborazione tra Tribunali e governanti-imputati.

**3. È giuridicamente corretto che chi ha il potere di promuovere una nuova legge ne tragga benefici diretti e personali?**

BERTOLISSI: Le rispondo citando il giurista Arturo Carlo Jemolo il quale ricordava come l'allora ministro dell'Agricoltura Antonio Segni avesse chiesto ad un suo collega di verificare se la riforma agraria che si accingeva ad introdurre lo avvantaggiasse in quanto proprietario terriero e lo pregava, nel caso, di segnalargli quali fossero le disposizioni da eliminare. E con questo ho detto tutto.

ZANON: Politicamente può certo non essere splendido, ma giuridicamente è difficile sostenere che non sia corretto. Ad esempio, se faccio l'avvocato e sono parlamentare, perché non potrei proporre e votare una legge che dia beneficio agli avvocati?

**4. Sulla legge si è già espressa la Corte costituzionale che ha modificato la norma ma non l'ha bocciata. Il referendum è stato comunque ammesso. Come rispondete a chi sostiene che il quesito è più contro la norma promossa dalla Consulta che contro quella votata dal Parlamento?**

BERTOLISSI: in realtà la Corte costituzionale ha valutato la legittimità della legge. Chi è chiamato ad esprimersi con un "Sì" o con un "No" lo deve fare dal punto di vista politico. ZANON: La Corte costituzionale si pronuncia solo sui profili di legittimità costituzionale, un re-



ferendum chiede ai cittadini se ritengono opportuno abrogare il contenuto di una legge. Sono valutazioni del tutto diverse: nel primo caso di legittimità, nel secondo di opportunità. Insomma, il referendum non è affatto "contro" la norma come è uscita dalla sentenza della Corte.

**5. La possibilità di avvalersi del legittimo impedimento decade con il decadere dei ruoli di Governo e la prescrizione viene "congelata". Riterreste corretto potersene però avvalere per un solo mandato legislativo?**

BERTOLISSI: sono del parere che debba valere per un solo mandato legislativo. È questione di sensibilità istituzionale. In caso contrario si favorirebbe il passaggio da una carica ad un'altra per sottrarsi al giudizio. ZANON: Sì, in tal modo avremmo una durata temporaneamente certa e ragionevolmente limitata.

**6. Il legittimo impedimento è stato concesso a qualcun altro oltre al Premier?**

BERTOLISSI: lo ebbe ad invocare Aldo Brancher nel brevissimo tempo in cui fu ministro e rinunciò solo dopo l'intervento del Quirinale che sottolineò che Brancher, non avendo alcun ministero da organizzare, non aveva titolo per ricorrervi. Ad oggi, quindi, l'unico beneficiario è Berlusconi.

ZANON: Esiste una norma generale del codice di procedura penale che disciplina l'impedimento a comparire in udienza dell'imputato. È stata utilizzata per consentire ai parlamentari-imputati, impegnati in lavori parlamentari, di ottenere rinvii. La legge speciale di cui stiamo parlando

do, invece, si occupa specificamente dei titolari di cariche di governo, e mi risulta essere stata finora applicata solo al Premier (nel caso Brancher, il Ministro rinunciò ad avvalersene).

**7. Dopo il pronunciamento della Corte costituzionale spetta ai giudici decidere se concedere o no il legittimo impedimento. I processi al premier sono ripartiti e Berlusconi ha preso parte ad alcune udienze. Quali reali effetti ha questa legge?**

BERTOLISSI: Oggi, effettivamente, il legittimo impedimento viene di volta in volta valutato dal giudice, ma in ogni caso rimane singolare che riguardi solo una persona per contestazioni relative a fatti verificatisi prima dell'assunzione della sua carica. Si avverte - mi pare innegabile - il fastidio che si prova dinanzi a qualcosa che non ha a che fare con la posizione di un normale cittadino.

ZANON: Il senso della legge è fissare un equilibrio tra l'esigenza che i processi siano celebrati e quella per cui i membri del Governo non siano distolti da impegni documentati, purché il rinvio dell'udienza non sia automatico e si lasci al giudice di valutare in concreto lo specifico impedimento addotto. Chiaro che se l'impegno quel giorno non c'è o l'imputato rinuncia a invocarlo, la legge non si applica.

**8. Esistono altri Paesi europei in cui è applicata una legge simile che tuteli in maniera specifica Ministri e Premier, o l'Italia è un caso a**

sé?

BERTOLISSI: Ci sono altri Paesi in cui sono stati disciplinati provvedimenti assimilabili al legittimo impedimento. Insisto, tuttavia, nel rilevare che il caso italiano è a sé stante perché la legge è stata approvata dopo che erano sorte le contestazioni: un cambio delle regole a partita già iniziata.

ZANON: In Francia, per la durata della carica, sono sospesi i processi che vedano imputato il Presidente della Repubblica per reati comuni (non funzionali). Ma questa è una sospensione automatica e generalizzata. Nel caso del legittimo impedimento italiano parliamo invece solo del rinvio di una o più udienze, sulla base di una valutazione in concreto e caso per caso, fatta dal giudice.

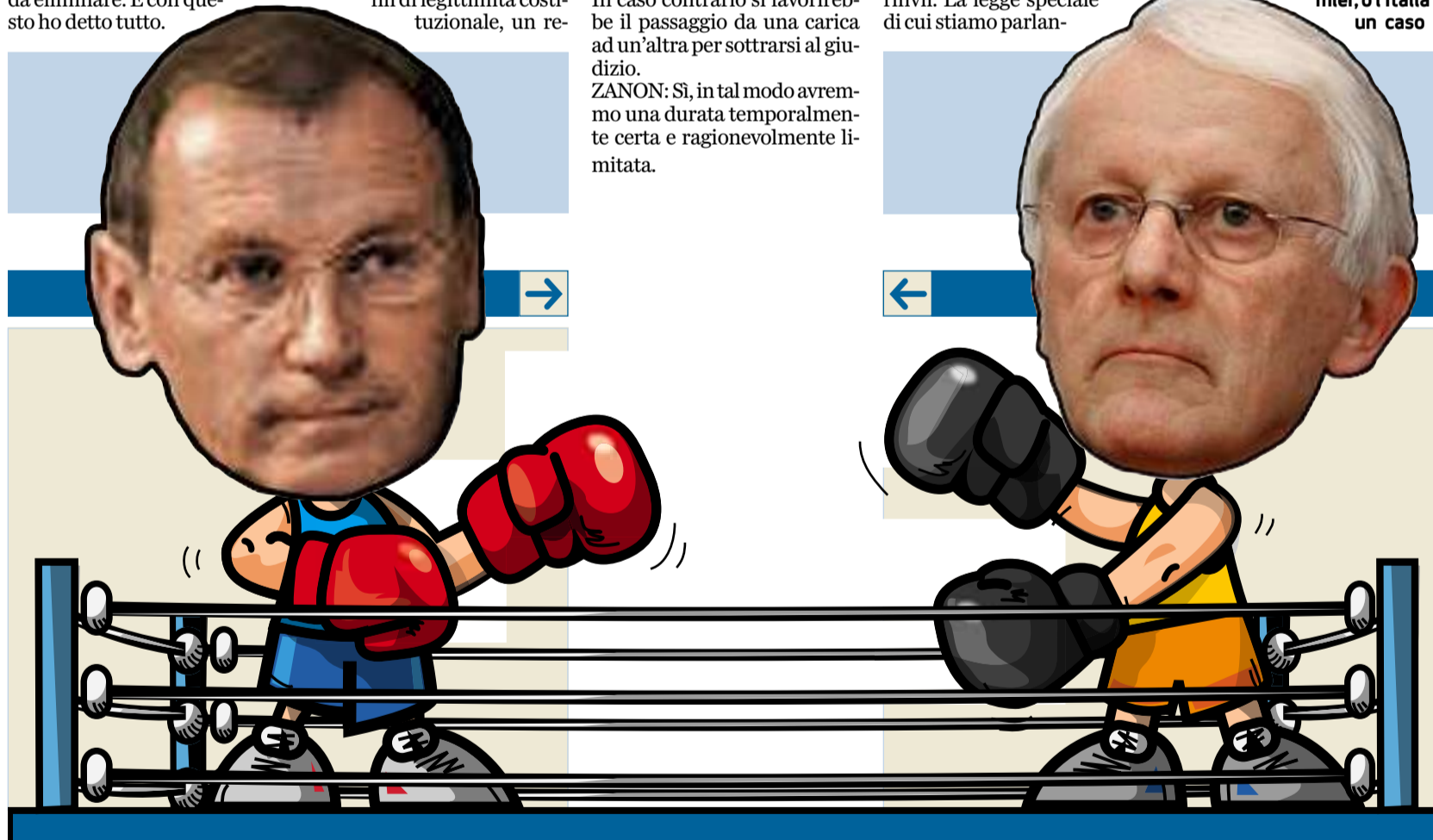
**9. La legge ha valore temporaneo, in attesa di una norma costituzionale. In Italia è necessario un intervento legislativo a tutela dei politici rispetto al potere giudiziario?**

BERTOLISSI: non serve alcun intervento legislativo. È necessario che riconsideriamo i fondamenti di una convivenza civile, colleghiamo la legge all'etica e diamo spazio alla libertà di coscienza e al principio di responsabilità di ciascuno. Per tutti, giudici e governanti, è giunta l'ora di essere seri! ZANON: La legge, in effetti, cesserà di aver vigore a partire dal prossimo ottobre. Ma non cessa di essere urgente un intervento che porti a un riequilibrio tra i poteri.

**10. I Padri Costituenti avevano introdotto l'immunità parlamentare che fu abrogata in seguito a tangentopoli. Riterreste opportuno reintrodurla? E in questo caso riterreste superata la legge sul legittimo impedimento?**

BERTOLISSI: Perché una legge abbia contenuti destinati a durare nel tempo è indispensabile che non venga approvata sulla base di spinte emotive. È necessario che l'innovazione legislativa sia pensata in grande. A suo tempo l'abrogazione dell'immunità parlamentare si è rivelata un errore, anche se il Parlamento ne aveva fatto un pessimo uso. Lo stesso errore si è fatto introducendo il legittimo impedimento in forza di un asserito conflitto tra magistratura e politica.

ZANON: In Italia abbiamo una magistratura forte e indipendente e in buona misura non responsabile, mentre le immunità di cui gode la politica sono state eccessivamente depresse con la riforma del 1993, sull'onda di "tangentopoli". Il mandato di un parlamentare o quello di un ministro devono poter essere esercitati liberamente, al riparo da eventuali iniziative giudiziarie scorrette. ♦



### Nicolò Zanon

Membro laico del Csm  
Docente costituzionalista

Professore ordinario di diritto costituzionale all'Università di Milano. Avvocato cassazionista. Il 29 luglio 2010 è stato eletto dal Parlamento come componente laico del Consiglio superiore della magistratura.

La norma mira a preservare in generale lo svolgimento delle funzioni di chi governa

### Il referendum sul legittimo impedimento

È IL QUARTO QUESITO Il 12 e il 13 giugno si vota per i referendum su acqua, nucleare e legittimo impedimento. A quest'ultimo è dedicato questo confronto tra i due docenti esperti di Costituzione che hanno però parere diverso in merito. Il quesito sul legittimo impedimento, scheda verde,

chiede di abrogare le norme relative alla legge 51 del 7 aprile del 2010 che consentono a Presidente del Consiglio e Ministri di chiedere l'applicazione del legittimo impedimento dovuto ad impegni di governo per non presentarsi nelle udienze in processi penali che li

riguardano. La legge originaria è stata parzialmente modificata dalla Corte costituzionale. Tutti i referendum hanno, va ricordato, natura abrogativa, per cui per cancellare delle disposizioni di legge si vota "Sì", e viceversa per mantenerle si vota "No".

### Mario Bertolissi

Docente universitario  
Costituzionalista

Si avverte il fastidio di qualcosa che non ha a che fare con la posizione di un normale cittadino

È ordinario di diritto costituzionale a giurisprudenza (Università di Padova). Avvocato patrocinante in Cassazione, ha assunto la carica di vicepresidente del consiglio di sorveglianza del gruppo Intesa S.Paolo.