

SENTENZA N. 168

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, del 1° marzo 2010, relativa al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T., con la quale è stata respinta la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010 formulata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri per legittimo impedimento, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16 dicembre 2011, depositato in cancelleria il 27 dicembre 2011 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

Udito nelle udienze pubbliche del 22 maggio 2012 e del 23 aprile 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi per il Presidente del Consiglio dei ministri l'avvocato dello Stato Michele Dipace, nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012, e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo, nell'udienza pubblica del 23 aprile 2013.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso depositato in data 22 aprile 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, in relazione all'ordinanza con la quale il predetto tribunale ha rigettato la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, formulata dalla difesa dell'imputato, allora Presidente del Consiglio dei ministri, on.le S. B., per legittimo impedimento di quest'ultimo, in quanto impegnato, nella medesima data, nella presidenza della riunione del Consiglio dei ministri.

Il ricorrente chiede, in particolare, che questa Corte «dichiari che non spetta al Tribunale di Milano stabilire che non costituisce impedimento assoluto alla partecipazione alle udienze penali, e perciò causa di giustificazione della sua assenza, il diritto-dovere del Presidente del Consiglio dei ministri a presiedere una riunione del Consiglio dei ministri, anche nell'ipotesi in cui la predetta riunione, già fissata in una precedente data non coincidente con un giorno di udienza dibattimentale, venga differita ad altra data coincidente con un giorno di udienza», e «annuli conseguentemente l'ordinanza, pronunciata in data 1° marzo 2010, con riferimento al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T., con la quale è stata rigettata la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, [...] nonché l'attività istruttoria compiuta nel corso della prefata udienza».

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri espone che il Tribunale ordinario di Milano ha rigettato la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010 motivando come segue la propria decisione: «Ritiene il Collegio che la deduzione di un impedimento per una udienza già concordata non possa prescindere quantomeno dalla allegazione della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni perché, altrimenti, la funzione giudiziaria verrebbe ad essere svilita, con la conseguenza che il contemperamento tra gli opposti interessi di rilievo costituzionale allo svolgimento in tempi ragionevolmente rapidi del processo e all'esercizio delle funzioni parlamentari o governative verrebbe ad essere risolto nel dare esclusiva rilevanza al secondo di tali interessi. Nella specie nulla è stato dedotto circa la necessità di fissare in data 24.2.2010 una riunione del Consiglio dei Ministri per la data dell'1 marzo 2010 coincidente con l'udienza già concordata e pertanto non può essere ritenuto il legittimo impedimento».

Il ricorrente osserva, inoltre, che nel processo penale in questione – nel corso del quale si sarebbero «svolte 25 udienze preliminari, 41 udienze dibattimentali» – prima della udienza cui si riferisce l'ordinanza contestata nel presente giudizio, l'imputato aveva chiesto il rinvio dell'udienza per legittimo impedimento a comparire soltanto in altre due occasioni, in una sola delle quali – ancora a detta del ricorrente – invocando, nella sua qualità di Presidente del Consiglio dei ministri, il diritto-dovere di svolgere le funzioni costituzionali proprie di tale carica. Successivamente, peraltro, una volta intervenuta la legge 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza), la difesa dell'imputato aveva dedotto, in base a tale disciplina, un legittimo impedimento a comparire all'udienza del 12 aprile 2010, consistente nell'impegno dell'imputato stesso a svolgere un viaggio di Stato nella propria qualità di Presidente del Consiglio dei ministri. Il Tribunale ordinario di Milano aveva quindi promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 4 della legge n. 51 del 2010, che è stata decisa da questa Corte con la sentenza n. 23 del 2011. Questa sentenza, ad avviso del ricorrente, ha stabilito alcuni principi fondamentali in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri; principi che sono da ritenersi – sempre secondo il ricorrente – applicabili al presente conflitto di attribuzione.

3. – Ad avviso del ricorrente, sussistono i requisiti soggettivi e i presupposti oggettivi ai fini dell'ammissibilità del ricorso.

3.1. – Sotto il profilo soggettivo, sarebbe «pacifica [...] la spettanza della qualificazione di potere dello Stato sia in capo al ricorrente che al resistente».

3.2. – Sotto il profilo oggettivo, il Presidente del Consiglio dei ministri rivendica «l'integrità delle proprie attribuzioni costituzionali nell'esercizio della funzione istituzionale di presidenza delle riunioni del Consiglio dei ministri», le quali sarebbero state lese dall'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano, che ne avrebbe «disconosciuto la rilevanza, quale legittimo impedimento», «arrivando a richiedere addirittura la prova della necessità di fissare la data del Consiglio dei ministri in coincidenza con il giorno di udienza», in tal modo tenendo conto «solo dell'esigenza di propria pertinenza [...] e non dell'interesse costituzionalmente tutelato della funzione governativa del Presidente del Consiglio dei ministri, al quale è esclusivamente attribuito il potere di fissare le riunioni del Consiglio».

4. – Nel merito, ad avviso del ricorrente, l'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano avrebbe violato gli artt. 92 e 95 della Costituzione, in relazione all'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e

agli artt. 1, 5, 6 e 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993 (Regolamento interno del Consiglio dei Ministri), in quanto dal complesso di tali disposizioni emerge che «il Consiglio dei ministri è il momento delle decisioni fondamentali per la politica del Governo», che «per il Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, è l'atto più elevato della propria funzione costituzionale di direzione della politica di governo e dell'unità di indirizzo politico-amministrativo» e che, di conseguenza, «la convocazione del Consiglio dei ministri e l'eventuale rinvio della data della riunione dello stesso Consiglio sono atti politici del Presidente del Consiglio dei ministri».

Secondo il ricorrente, l'ordinanza del Tribunale avrebbe anche violato il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, nel rispetto del quale, il giudice deve valutare l'impedimento a comparire dei titolari di funzioni di governo, così come dei membri del Parlamento. Per il ricorrente, il Tribunale avrebbe disatteso i principi affermati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, in quanto, pur avendo inizialmente programmato il calendario delle udienze in modo da evitare coincidenze con gli impegni istituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri già calendarizzati, avrebbe poi, a fronte di un impegno istituzionale sopravvenuto, applicato le regole generali sull'onere della prova del legittimo impedimento, «senza tenere in debito conto il diritto-dovere dell'esercizio della funzione di governo del Presidente del Consiglio dei ministri».

Il Tribunale, ad avviso dello stesso ricorrente, nel richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di allegare i motivi della «specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni», si sarebbe «arroghato un inammissibile potere di sindacato delle ragioni politiche sottese al rinvio di una riunione del Consiglio dei ministri, incorrendo in [nel] “cattivo esercizio” del proprio potere giurisdizionale»: la valutazione del giudice sull'assolutezza dell'impedimento dovrebbe infatti, secondo il ricorrente, limitarsi alla verifica della «impossibilità dell'organo governativo [...] ad essere presente all'udienza penale data la improrogabilità del fatto impeditivo di pertinenza costituzionale costituito dalla presidenza del Consiglio dei ministri», mentre non può riguardare «le motivazioni e le ragioni (di politica governativa) sottese alla decisione di fissare, in una certa data, la seduta del Consiglio dei ministri», né può pretendersi «che l'organo governativo fornisca la prova della necessità di svolgere la funzione governativa in un dato momento e in una certa data», attenendo tali valutazioni «alla sfera delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio e del Governo».

Il ricorrente lamenta, poi, che il suddetto Tribunale non avrebbe tenuto conto della peculiare natura della funzione di governo che, rispetto a quella parlamentare, si svolge secondo cadenze temporali più difficilmente preventivabili ed è maggiormente soggetta a variazioni, come dimostrerebbe, nel caso di specie, lo spostamento della riunione del Consiglio dei ministri, «dipeso dalla necessità di procedere ad una compiuta stesura dell'importante disegno di legge contenente le disposizioni anti-corrruzione, che ha comportato una complessa elaborazione e la cui adozione era stata imposta dai ben noti avvenimenti legati ad una indagine giudiziaria avviata nelle ultime settimane del febbraio 2010».

A fronte delle esigenze sopraggiunte che imponevano lo spostamento della riunione del Consiglio dei ministri, il ricorrente ritiene che il Tribunale, disattendendo il principio di leale collaborazione, abbia «privilegiato esclusivamente l'esercizio del potere giudiziario», senza tenere in debito conto il diritto-dovere del Presidente del Consiglio dei ministri di svolgere le proprie funzioni costituzionali. Conseguentemente, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale, nonché dell'attività istruttoria compiuta in occasione dell'udienza del 1° marzo 2010.

5. – Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 297 del 9 novembre 2011. Il ricorso, unitamente alla suddetta ordinanza, è stato notificato dal ricorrente il 16 dicembre 2011 al Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, ed è stato depositato presso la cancelleria di questa Corte il successivo 27 dicembre 2011.

6. – In data 27 aprile 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa in cui vengono ribadite le ragioni del ricorso.

Il ricorrente, innanzitutto, osserva che l'abrogazione referendaria della legge n. 51 del 2010, intervenuta successivamente al ricorso, non preclude ai componenti del Governo «di invocare un fatto impeditivo a comparire all'udienza penale derivante da concomitanti impegni istituzionali». Anche prima dell'approvazione di tale legge, infatti, la sussistenza di un legittimo impedimento era stata dedotta – nei processi in cui è imputato – dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri e, in applicazione dell'art. 420-ter del codice di procedura penale, i giudici, «anche in mancanza di una specifica normativa al riguardo, avevano rinviato l'udienza riconoscendo pacificamente l'esistenza di un legittimo impedimento a comparire derivante dallo svolgimento delle attività istituzionali». Per i membri del Governo, dunque, trova piena applicazione la disciplina dell'art. 420-ter cod. proc. pen. che, a differenza del caso fortuito e della forza maggiore, ha «carattere ostativo sotto un profilo non materiale, bensì giuridico che, per i soggetti in questione, si identifica con gli impegni di natura istituzionale».

Nella specie, riconosciuto che la partecipazione al Consiglio dei ministri e la presidenza del Consiglio stesso rientrano tra i fatti legittimamente impeditivi, «la valutazione del giudice sull'assolutezza dell'impedimento, una volta accertato che il fatto ostativo della presenza in aula rientrava nello svolgimento dell'attività di Governo, avrebbe dovuto riguardare esclusivamente l'impossibilità dell'organo governativo (Presidente del Consiglio) ad essere presente all'udienza penale, data la improrogabilità della funzione governativa di pertinenza costituzionale costituita dal presiedere il Consiglio dei ministri». La valutazione del giudice, secondo il ricorrente, «non può riguardare le ragioni e le motivazioni (di politica governativa) sottese alla decisione di fissare, in una certa data, la riunione del Consiglio dei ministri, e meno che mai, si può pretendere che il Presidente del Consiglio, come richiesto nell'ordinanza del Tribunale penale, fornisca la prova della necessità di svolgere la funzione governativa, fatto impeditivo, in un dato momento o in una certa data».

Di conseguenza, in applicazione del principio di leale collaborazione, il Tribunale ordinario di Milano avrebbe dovuto considerare che, «date le acquisizioni documentali e le argomentazioni della difesa sulle motivazioni del fatto impeditivo, la partecipazione e la direzione della riunione del Consiglio dei ministri dovesse avere la prevalenza, in quell'occasione, sull'esigenza alla speditezza del processo, in quanto la partecipazione dell'imputato-Presidente del Consiglio dei ministri al processo avrebbe impedito l'esercizio di preminenti funzioni governative».

7. – In data 18 maggio 2012, il ricorrente ha depositato, fuori termine, l'attestazione del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri relativa alla convocazione della riunione del Consiglio del 1° marzo 2010, una copia di tale convocazione con allegato l'ordine del giorno e la richiesta di rinvio per legittimo impedimento firmata dai difensori dell'allora Presidente del Consiglio dei ministri, on.le S. B.

8. – Con l'ordinanza istruttoria n. 91 del 6-14 giugno 2012, questa Corte, «in considerazione del nesso tra la disciplina del legittimo impedimento per concomitante esercizio di funzioni parlamentari e/o governative e il rispetto del principio di leale collaborazione tra poteri», ha disposto l'acquisizione della seguente documentazione: a) l'istanza di rinvio dell'udienza del 1° marzo 2010 presentata dalla difesa dell'on.le S. B. e tutta la documentazione ad essa allegata; b) la lettera del 20 gennaio 2010 prodotta all'udienza del 25 gennaio 2010, citata nell'ordinanza del 1° marzo 2010; c) i verbali di udienza dall'inizio della fase dibattimentale sino all'udienza del 1° marzo 2010.

Tale documentazione è stata trasmessa a questa Corte dal Tribunale ordinario di Milano in data 18 luglio 2012.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, in relazione all'ordinanza con la quale il predetto Tribunale ha rigettato la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, formulata dalla difesa dell'imputato, allora Presidente del Consiglio dei ministri, on.le S. B., per legittimo impedimento di quest'ultimo, in quanto impegnato, nella medesima data, nella presidenza della riunione del Consiglio dei ministri.

1.1. – Il ricorrente chiede alla Corte di dichiarare che non spettava «al Tribunale di Milano stabilire che non costituisce impedimento assoluto alla partecipazione alle udienze penali, e perciò causa di giustificazione della sua assenza, il diritto-dovere del Presidente del Consiglio dei ministri a presiedere una riunione del Consiglio dei ministri, anche nell'ipotesi in cui la predetta riunione, già fissata in una precedente data non coincidente con un giorno di udienza dibattimentale, venga differita ad altra data coincidente con un giorno di udienza».

Il medesimo ricorrente chiede, conseguentemente, di annullare «l'ordinanza, pronunciata in data 1° marzo 2010, con riferimento al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T., con la quale è stata rigettata la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, [...] nonché l'attività istruttoria compiuta nel corso della prefata udienza».

1.2. – La richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri non è diretta a mettere in discussione la spettanza del potere, in quanto tale, di accertare il legittimo impedimento dell'imputato titolare di funzioni governative, atteso che detto potere non può che competere al giudice. Tale spettanza è stata ribadita da questa Corte con la sentenza n. 23 del 2011 – successiva alle vicende oggetto del presente conflitto e più volte richiamata nello stesso ricorso – nella quale essa ha affermato che il giudice, quando «valuta in concreto, in base alle ordinarie regole del processo, l'impedimento consistente nell'esercizio di funzioni governative, si mantiene entro i confini della funzione giurisdizionale e non esercita un sindacato di merito sull'attività del potere esecutivo, né, più in generale, invade la sfera di competenza di altro potere dello Stato». Il principio della separazione dei poteri, cioè, «non è violato dalla previsione del potere del giudice di valutare in concreto l'impedimento, ma, eventualmente, soltanto dal suo cattivo esercizio» (sentenza n. 23 del 2011).

Il conflitto è sollevato, dunque, perché si lamenta un «cattivo esercizio» del potere da parte dell'autorità giudiziaria che, nel rigettare la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, ha così motivato: «la deduzione di un impedimento per una udienza già concordata non può prescindere quantomeno dalla allegazione della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni perché, altrimenti, la funzione giudiziaria verrebbe ad essere svilita, con la conseguenza che il contemperamento tra gli opposti interessi di rilievo costituzionale allo svolgimento in tempi ragionevolmente rapidi del processo e all'esercizio delle funzioni parlamentari o governative verrebbe ad essere risolto nel dare esclusiva rilevanza al secondo di tali interessi. Nella specie nulla è stato dedotto circa la necessità di fissare in data 24.2.2010 una riunione del Consiglio dei Ministri per la data dell'1 marzo 2010 coincidente con l'udienza già concordata e pertanto non può essere ritenuto il legittimo impedimento».

Il punto su cui la Corte è chiamata ad esprimersi è se il Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, nell'esercizio del proprio potere di valutare in concreto l'impedimento dedotto dall'imputato titolare di cariche governative, abbia leso le prerogative costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri per aver applicato la regola sull'onere di “allegazione” relativa al legittimo impedimento, «senza tenere in debito conto il diritto-dovere» dell'imputato di esercitare la funzione di governo, così violando il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato. Infatti, l'autorità giudiziaria ha posto a fondamento della propria decisione di rigetto della richiesta di rinvio dell'udienza l'asserita mancanza di «allegazione della specifica inderogabile necessità» della concomitanza dell'impegno istituzionale sopravvenuto con il giorno di udienza precedentemente concordato. La Corte deve perciò stabilire se la richiesta di rinvio sia effettivamente priva di tali “allegazioni”, come asserito dal Tribunale, ed eventualmente se questa mancanza, impedendo al

giudice di esercitare il suo potere di apprezzamento in concreto circa l'assolutezza dell'impedimento dedotto, possa giustificare la decisione di rigetto impugnata, nel quadro del richiamato principio di leale collaborazione.

2. – Va affermata definitivamente l'ammissibilità del conflitto, già ritenuta, in via di prima, sommaria delibazione, con l'ordinanza n. 297 del 2011, perché ne sussistono i requisiti soggettivi e oggettivi.

Quanto ai primi, non vi sono dubbi sulla legittimazione a sollevare conflitto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (ex multis, ordinanza n. 230 del 2008), in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, né, per la stessa ragione, sulla legittimazione a resistere da parte del Tribunale che ha emesso l'atto da cui è sorto il conflitto (ordinanza n. 297 del 2011).

Circa i requisiti oggettivi, il ricorso «è volto a tutelare una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite, che nella prospettazione del ricorrente sono desumibili dagli artt. 92 e 95 della Costituzione [...] e sarebbero state lese in ragione del mancato riconoscimento giudiziale del relativo esercizio quale causa di legittimo impedimento a comparire nelle udienze penali» (ordinanza n. 297 del 2011).

L'attualità del conflitto e l'interesse a ricorrere da parte del Presidente del Consiglio permangono anche se il sen. S. B. non è più Presidente del Consiglio dei ministri. Infatti, l'ordinanza impugnata è stata ritenuta lesiva delle prerogative costituzionali proprie dell'organo esecutivo e riguarda le attribuzioni di tale organo e non dell'imputato, ancorché titolare della carica governativa all'epoca dei fatti da cui ha tratto origine il presente conflitto (sentenza n. 263 del 2003).

Quanto, infine, al petitum, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede l'annullamento sia dell'ordinanza da cui ha avuto origine il conflitto, sia della attività istruttoria compiuta nel corso di tale udienza. Questa seconda richiesta è inammissibile, perché la Corte, ove accogliesse il ricorso, potrebbe annullare l'ordinanza, ma dovrebbe lasciare all'autorità giudiziaria ogni valutazione circa l'effetto di tale annullamento sull'attività istruttoria compiuta in quella sede. Gli effetti caducatori di una eventuale «dichiarazione di non spettanza», infatti, «devono limitarsi ai provvedimenti, o alle parti di essi, che siano stati riconosciuti lesivi degli interessi oggetto del giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione» (sentenza n. 451 del 2005).

3. – Al fine di accertare se vi sia stato, con riferimento al principio di leale collaborazione e all'asserita lesione delle attribuzioni dell'organo di governo, un «cattivo esercizio» del potere giurisdizionale da parte del Tribunale ordinario di Milano, questa Corte ha acquisito, con l'ordinanza istruttoria n. 91 del 6-14 giugno 2012, la richiesta di rinvio per legittimo impedimento presentata dall'imputato e gli atti ad essa allegati, nonché i verbali di udienza dall'inizio della fase dibattimentale sino all'udienza del 1° marzo 2010.

3.1. – L'esame di tali documenti evidenzia che, dall'inizio della fase dibattimentale (il 13 febbraio 2007) al 1° marzo 2010 vi sono state 37 udienze (più 2 riguardanti altro processo, poi riunito), che possono essere suddivise in due periodi: il primo periodo, in cui l'imputato non era Presidente del Consiglio dei ministri, va dall'inizio della fase dibattimentale sino al 5 maggio 2008, per un totale di 24 udienze; il secondo periodo, in cui l'imputato era Presidente del Consiglio dei ministri, va dal 12 maggio 2008 sino al 1° marzo 2010, per un totale di 13 udienze, più 2 relative ad altro procedimento penale, poi riunito. In questo secondo periodo, il Tribunale ha sospeso il processo dal 26 settembre 2008 al 16 novembre 2009, a séguito dell'entrata in vigore della legge 23 luglio 2008, n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato) e per la questione di costituzionalità promossa, in relazione a tale legge, dalla stessa sezione I del Tribunale ordinario di Milano (sentenza n. 262 del 2009).

Ai fini del presente conflitto, rilevano le udienze in cui l'imputato era Presidente del Consiglio.

3.2. – I verbali confermano quanto riportato dal Tribunale nell'ordinanza impugnata: il 1° marzo 2010 era stato preventivamente indicato, nell'udienza del 25 gennaio 2010, come «unica data disponibile» per la partecipazione dell'imputato; nella medesima udienza del 25 gennaio, a fronte

della richiesta di rinvio per legittimo impedimento presentata per il 1° febbraio 2010, il Tribunale aveva “soppresso” tre udienze già calendarizzate per il mese di febbraio; l’imputato non ha fornito al Tribunale “allegazioni” circa la necessità di fissare la riunione del Consiglio dei ministri, già convocata per il 26 febbraio 2010, in una data coincidente con l’unico giorno d’udienza precedentemente comunicato come utile per la sua partecipazione, ossia il 1° marzo 2010.

In particolare, la richiesta presentata dalla difesa dell’imputato – datata 26 febbraio 2010, ossia due giorni dopo la nuova convocazione della riunione, avvenuta il 24 febbraio 2010 tramite «telescritto urgentissimo» del Presidente del Consiglio – indica che «il Consiglio dei ministri già convocato per il giorno 26 febbraio 2010 è stato rinviato al giorno 1 marzo 2010 ad ore 11.30 [...] All’udienza del giorno 1° marzo 2010 sono previste audizioni testimoniali alle quali vuole, come già prospettato più volte, essere presente l’on. [S. B.], il quale, ovviamente, non può esimersi dal partecipare al Consiglio dei ministri». Inoltre, la comunicazione del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, allegata all’istanza, si limita a confermare, su richiesta dei difensori, che il Presidente del Consiglio «nella giornata di lunedì 1 marzo prossimo [...] sarà impegnato in una riunione del Consiglio dei ministri, già debitamente convocata».

3.3. – Nella stessa udienza del 1° marzo 2010, la difesa dell’imputato, nel chiedere la revoca immediata – poi respinta – dell’ordinanza con cui il Tribunale aveva rigettato la richiesta di rinvio per legittimo impedimento, ha anche prospettato l’«ipotesi di eventuali conflitti che dovessero insorgere tra poteri». Inoltre, a sostegno della richiesta di revoca, la difesa ha sottolineato che «al primo punto» dell’ordine del giorno della riunione del Consiglio dei ministri del 1° marzo 2010 vi era «un disegno di legge di cui da molti giorni [si] sta parlando, cioè “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, che è da una decina di giorni in discussione in sede politica e in sede parlamentare». Eguale affermazione è stata fatta, nel presente giudizio, anche dall’Avvocatura generale dello Stato.

Il suddetto disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri il 1° marzo 2010, è stato presentato in Senato due mesi dopo, in data 4 maggio 2010, per poi essere assorbito insieme ad altri progetti di legge di iniziativa parlamentare; il testo, ampiamente modificato, è divenuto la legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione).

4. – Nel merito, il ricorso non è fondato.

4.1. – Con riguardo al legittimo impedimento per concomitante esercizio di funzioni parlamentari e/o governative, la giurisprudenza costituzionale, in linea con quella di legittimità, ha più volte affermato che non vi possono essere «regole derogatorie, ma il diritto comune deve applicarsi secondo il principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato» (sentenze n. 23 del 2011, n. 262 del 2009, n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 2001).

Di conseguenza, spetta al giudice valutare, caso per caso, se lo specifico impegno addotto dall’imputato Presidente del Consiglio dei ministri, pur quando riconducibile «ad attribuzioni coesenziali alle funzioni di governo [...], dia in concreto luogo ad impossibilità assoluta (anche alla luce del necessario bilanciamento con l’interesse costituzionalmente rilevante a celebrare il processo) di comparire in giudizio, in quanto oggettivamente indifferibile e necessariamente concomitante con l’udienza di cui è chiesto il rinvio» (sentenza n. 23 del 2011).

Inoltre, il principio della leale collaborazione, cui deve «rispondere» il potere del giudice di valutare in concreto il carattere assoluto dell’impedimento per concomitante esercizio di funzioni governative, ha natura «bidirezionale» e deve «esplicarsi mediante soluzioni procedimentali, ispirate al coordinamento dei rispettivi calendari»: da un lato, il giudice deve definire il calendario delle udienze «tenendo conto degli impegni del Presidente del Consiglio dei ministri riconducibili ad attribuzioni coesenziali alla funzione di governo e in concreto assolutamente indifferibili»; dall’altro lato, il Presidente del Consiglio dei ministri deve programmare i propri impegni «tenendo conto, nel rispetto della funzione giurisdizionale, dell’interesse alla speditezza del processo che lo riguarda e riservando a tale scopo spazio adeguato nella propria agenda» (sentenza n. 23 del 2011).

4.2. – L'applicazione al presente conflitto della disciplina del legittimo impedimento per concomitante esercizio di funzioni governative richiede di considerare tre aspetti: il tipo di impegno di governo dedotto dall'imputato quale legittimo impedimento; le indicazioni fornite dall'imputato circa la necessaria concomitanza dell'impegno con un giorno di udienza da lui precedentemente comunicato come utile per la sua partecipazione; la possibilità di valutare in concreto il carattere assoluto di tale impedimento.

Nel valutare questi tre aspetti, la Corte non deve decidere se, nel caso di specie, l'impegno dedotto determinasse in concreto impossibilità assoluta a comparire in udienza, perché non è compito proprio, «ma dei competenti organi della giurisdizione, stabilire i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali» (sentenza n. 225 del 2001). Occorre invece verificare, alla luce del principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, se l'autorità giudiziaria abbia leso le prerogative costituzionali dell'organo esecutivo con un «cattivo esercizio» del proprio potere di valutare in concreto il carattere dell'impedimento.

4.2.1. – Quanto al primo di tali tre aspetti, ossia il tipo di impegno dedotto dall'imputato, la partecipazione a una riunione del Consiglio dei ministri può indubbiamente costituire una ipotesi di legittimo impedimento. Essa rientra tra gli impegni di governo ai quali deve essere riconosciuta l'attitudine a determinare un'impossibilità a comparire, in quanto compresa tra le attività istituzionali «riconducibili [...] alla sfera di attribuzioni previste dagli articoli da 92 a 96 della Costituzione» e «coessenzial[i] alla funzione tipica del Governo» (sentenza della Corte di cassazione penale, n. 10773 del 2004). Questa Corte (sentenza n. 23 del 2011) ha ritenuto legittimo l'art. 1, comma 1, della legge 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza) – abrogata poi a séguito della consultazione referendaria del 12 giugno 2011 – il quale stabiliva che una serie di attività istituzionali, ivi inclusa la partecipazione al Consiglio dei ministri, costituissero in astratto legittimo impedimento a comparire in udienza, fermo restando il potere del giudice di valutarne in concreto il carattere assoluto.

Il Consiglio, però, è convocato dallo stesso Presidente; ciò segna una netta differenza rispetto ai casi in cui la possibilità di rinviare l'impegno dedotto sfugga interamente alla programmazione dell'imputato (come avviene, per i componenti delle assemblee elettive, nel caso di impedimento per concomitante esercizio di funzioni parlamentari: sentenze n. 23 del 2011, n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 2001). Inoltre, l'articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993 (Regolamento interno del Consiglio dei ministri) prevede espressamente l'ipotesi di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, attribuendo le relative funzioni, ai sensi dell'art. 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), al «vicepresidente del Consiglio» o, «qualora vi siano più vicepresidenti, [al] più anziano secondo l'età; in mancanza, [al] Ministro più anziano»: un'ipotesi che, nella XVI legislatura, si è verificata in oltre il dieci per cento delle riunioni.

Se, dunque, la partecipazione a una riunione del Consiglio dei ministri può in astratto costituire un impedimento ai sensi dell'art. 420-ter del codice di procedura penale, lo specifico impegno dedotto dall'imputato, in quanto Presidente del Consiglio, per l'udienza del 1° marzo 2010 va considerato nell'ambito delle vicende in cui si inserisce il presente conflitto, che deve essere giudicato con riferimento al principio della leale collaborazione e, quindi, ai comportamenti tenuti dalle parti.

4.2.2. – La stessa ordinanza impugnata non nega che il tipo di impegno dedotto possa costituire in astratto un legittimo impedimento; nega tuttavia che esso lo sia in concreto, soffermandosi in particolare sul secondo dei tre aspetti sopra indicati, ossia la mancata allegazione da parte dell'imputato «della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni»: cioè, da un lato, l'udienza dibattimentale da tenersi il 1° marzo 2010, giorno precedentemente concordato tra le parti il 25 gennaio 2010, sulla base della comunicazione fornita dall'imputato; dall'altro lato, la riunione del Consiglio dei ministri già convocata per il 26 febbraio 2010 e fissata, in data 24 febbraio 2010, per lo stesso 1° marzo.

L'esame dei documenti acquisiti da questa Corte con l'ordinanza istruttoria (sopra menzionati al punto 3) conferma che, all'udienza del 1° marzo 2010, la difesa dell'imputato non ha dato alcuna indicazione circa la non rinviabilità dell'impegno dedotto, né circa la sua necessaria concomitanza con l'udienza di cui chiedeva il rinvio.

In due precedenti circostanze, d'altra parte, lo stesso imputato aveva specificato che gli impegni in quelle occasioni dedotti quali impedimenti non erano rinviabili, oppure che la loro programmazione non era nella sua piena disponibilità.

Nella prima circostanza, all'udienza del 16 novembre 2009, il Tribunale aveva accolto la richiesta di rinvio per legittimo impedimento così formulata: il Presidente del Consiglio dei ministri «è impegnato, come risulta dall'allegata certificazione, presso la FAO in Roma in occasione del vertice mondiale sulla sicurezza alimentare, per l'intera giornata, e [...] tale impegno non è rinviabile e non consente in alcun modo la presenza in udienza». Inoltre, in quella occasione, il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri aveva indicato altre date utili, così consentendo il rinvio all'udienza del 18 gennaio 2010. Il Segretario generale, infatti, aveva comunicato al giudice che «il Presidente del Consiglio per il mese di novembre e il mese di dicembre ha nella sua agenda impegni istituzionali, la maggior parte dei quali già prefissati da molto tempo, che non consentono di individuare una giornata libera per intervenire alle udienze dei processi pendenti avanti al Tribunale di Milano», precisando «di aver individuato due date utili nelle quali il Presidente del Consiglio [...] potrà essere presente nel mese di gennaio 2010: in particolare nei giorni 18 e 25».

Nella seconda circostanza, all'udienza del 25 gennaio 2010 – in riferimento alla quale l'imputato, con lettera datata 21 gennaio 2010, pur dichiarando di essere «legittimamente impedito» a comparire, aveva consentito che si procedesse in sua assenza, essendo la medesima udienza «dedicata» esclusivamente «a questioni processuali» –, il giudice aveva accolto una nuova richiesta di rinvio dell'udienza del 1° febbraio 2010 per legittimo impedimento, nonostante tale richiesta non fosse stata esplicitamente motivata circa la non rinviabilità dell'impegno dedotto («visita ufficiale presso lo Stato di Israele»). Anche in tale occasione, il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri aveva indicato una data alternativa: con la lettera del 25 gennaio 2010, citata dall'ordinanza impugnata, segnalava che «il Presidente del Consiglio aveva individuato già una data utile per la partecipazione ad un [altro] processo» e comunicava che «l'unica data disponibile, tenuto conto dei numerosissimi impegni istituzionali già previsti o sopravvenuti e non rinviabili, è da individuarsi nel giorno 1° marzo 2010». Come avvenuto all'udienza del 16 novembre 2009, il Tribunale aveva rinviato alla prima data utile indicata dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, vale a dire al 1° marzo 2010, procedendo contestualmente a cancellare tre udienze già calendarizzate per i giorni 1°, 8 e 22 febbraio 2010.

In un periodo di complessivi tre mesi e mezzo, quindi, il Tribunale ha riconosciuto il carattere assoluto dell'impedimento dedotto dall'imputato per due volte: la prima, per l'udienza del 16 novembre 2009; la seconda, per l'udienza del 1° febbraio 2010. In entrambi i casi, il giudice, applicando la disciplina di cui all'art. 420-ter cod. proc. pen. nel rispetto del principio di leale collaborazione, ha accolto le richieste formulate dall'imputato titolare di carica governativa e ridefinito il calendario delle udienze, rinviando il processo alle date indicate dall'imputato medesimo (rispettivamente il 18 gennaio e il 1° marzo 2010).

Di fronte alla terza richiesta di rinvio – presentata dall'imputato in prossimità dell'udienza del 1° marzo 2010 e, in questo caso, senza “allegazioni” circa la non rinviabilità e la necessaria concomitanza dell'impegno e senza aver fornito una data alternativa – il Tribunale non ha riconosciuto il carattere assoluto dell'impedimento dedotto che, a differenza delle precedenti occasioni, risultava determinato da un atto dello stesso imputato.

Nel periodo in cui l'imputato era Presidente del Consiglio dei ministri, dunque, l'autorità giudiziaria ha tenuto conto del suo dovere «di assolvere le funzioni pubbliche assegnategli», riducendo al minimo possibile «l'incidenza indiretta» della funzione giurisdizionale «sull'attività del titolare della carica governativa» (sentenza n. 23 del 2011).

Analoga osservanza del principio di leale collaborazione non è stata mostrata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo all'udienza del 1° marzo 2010. In questa circostanza, l'imputato, dopo aver egli stesso comunicato al Tribunale tale data, ha dedotto l'impedimento e, diversamente da quanto aveva fatto nelle precedenti occasioni, non si è attivato per la definizione di un nuovo calendario; né egli ha fornito alcuna indicazione circa la necessità di presiedere la riunione del Consiglio dei ministri senza ricorrere alla supplenza del vicepresidente del Consiglio o del ministro più anziano.

4.2.3. – La mancanza di “allegazioni” circa la necessità di sovrapposizione tra l'impegno dedotto e il giorno di udienza, a differenza di quanto verificatosi in precedenti occasioni, ha determinato l'impossibilità per il giudice di valutare il carattere assoluto dell'impedimento «in quanto oggettivamente indifferibile e necessariamente concomitante con l'udienza di cui è chiesto il rinvio» (sentenza n. 23 del 2011). Il Tribunale, nel rispetto delle attribuzioni dell'organo esecutivo, non ha sindacato le ragioni della riunione del Consiglio dei ministri, ma si è limitato a osservare che l'imputato avrebbe dovuto fornire «quantomeno» una «allegazione», la quale costituisce presupposto per l'applicazione delle norme processuali.

Pur costituendo la riunione del Consiglio dei ministri una delle più rilevanti modalità di esercizio delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute all'organo esecutivo, non può da ciò automaticamente desumersi la necessaria concomitanza della riunione stessa con un giorno di udienza precedentemente concordato. Bisognava permettere all'autorità giudiziaria sia di operare un bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti (tra cui quello della sollecita celebrazione del processo), fornendo allegazioni circa la «sovrapposizione» dei due impegni, sia di valutare il carattere assoluto dell'impedimento rappresentato dalla partecipazione dell'imputato alla riunione del Consiglio dei ministri.

5. – In conclusione, fermo restando che il giudice, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, non può invadere la sfera di competenza riservata al Governo, la mancanza di “allegazioni”, da parte dell'imputato, circa la necessità di partecipare a una riunione del Consiglio dei ministri concomitante con un giorno di udienza precedentemente concordato non ha consentito al Tribunale di considerare assoluta l'impossibilità a comparire determinata dall'impegno dedotto quale impedimento.

Ne discende che il ricorso va rigettato, perché l'autorità giudiziaria ha esercitato il potere ad essa spettante ai sensi della disciplina del legittimo impedimento nel rispetto del principio di leale collaborazione, senza ledere prerogative costituzionali dell'organo di governo, che restano tutelate in ordine sia all'attività, sia all'organizzazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che, in base al principio di leale collaborazione – e fermo restando che il giudice, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, non può invadere la sfera di competenza riservata al Governo –, spettava al Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, stabilire che non costituiva impedimento assoluto alla partecipazione all'udienza penale del 1° marzo 2010 l'impegno dell'imputato Presidente del Consiglio dei ministri di presiedere una riunione del Consiglio da lui stesso convocata per tale giorno, giorno che egli aveva in precedenza indicato come utile per la partecipazione all'udienza, senza che l'imputato avesse fornito alcuna “allegazione” circa la necessaria concomitanza e “non rinviabilità” di detto impegno e circa una data alternativa per definire un nuovo calendario.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI