

XVI legislatura

**Disegno di legge
A.S. n. 1996**

Disposizioni in materia di
impedimento a comparire in
udienza

febbraio 2010
n. 199



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: M. Celentano _2948

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Reggente ufficio: A. Sanso' _3435

S. Marci _3788

S. Ruscica _5611

Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge
A.S. n. 1996

Disposizioni in materia di
impedimento a comparire in
udienza

febbraio 2010
n. 199

INDICE

PREMESSA	7
SCHEDE DI LETTURA	15
Articolo 1	
Scheda di lettura.....	17
Articolo 2	
Scheda di lettura.....	25
D.P.C.M. 10 NOVEMBRE 1993	27
GIURISPRUDENZA	37
CORTE COSTITUZIONALE.....	39
Sentenza 4 luglio-6 luglio 2001, n. 225	41
Sentenza 3 luglio-22 luglio 2003, n. 263	49
Sentenza del 13 gennaio-20 gennaio 2004, n. 24	55
Sentenza 13 luglio- 28 luglio 2004, n. 284.....	63
Sentenza 12 dicembre-15 dicembre 2005, n. 451.....	71
Sentenza 7 ottobre-19 ottobre 2009, n. 262.....	79
CORTE DI CASSAZIONE.....	101
Cass. pen. Sez. VI, (ud. 09-02-2004) 09-03-2004, n. 10773	103
Cass. pen. Sez. IV, (ud. 04-10-2007) 31-10-2007, n. 40309	109
Cass. pen. Sez. III, (ud. 17-10-2007) 28-01-2008, n. 4071	111
Cass. pen. Sez. I, (ud. 04-02-2009) 11-02-2009, n. 5956.....	115

Premessa

Iter alla Camera dei disegni di legge sul legittimo impedimento

Il testo all'esame del Senato (**disegno di legge n. 1996 "Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza"**) è il risultato dell'unificazione di sette proposte di legge, tutte di iniziativa parlamentare, presentate alla Camera dei deputati, la prima delle quali (**AC. 889 "Modifica all'articolo 420 - ter del codice di procedura penale in materia di impedimento a comparire"**), di iniziativa del deputato Giuseppe Consolo (PdL), risale al maggio del 2008. Le altre erano: **AC 2964 "Modifiche all'articolo 420 - ter del codice di procedura penale, in materia di impedimento dei membri del Governo a comparire nelle udienze"** presentato da M. Biancofiore (Gruppo PdL), **AC 2982 "Modifiche all'articolo 420 - ter del codice di procedura penale, in materia di impedimento del Presidente della Repubblica, dei membri del Governo e delle Camere, imputati in procedimenti penali, a comparire nelle udienze"** presentato da E. La Loggia (Gruppo PdL), **AC 3005 "Modifica all'articolo 420 - ter del codice di procedura penale, in materia di impedimento dei membri del Governo e delle Camere a comparire nelle udienze"**, presentato da E. Costa (Gruppo PdL), **AC 3013 "Disposizioni temporanee in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri a comparire nelle udienze penali"**, presentato da G. Vietti (Gruppo UdC), **AC 3028, "Modifica all'articolo 420-ter del codice di procedura penale, in materia di impedimento dei membri del Governo a comparire nelle udienze"**, presentato da F. Palomba (Gruppo IdV), **AC 3029 "Modifiche agli articoli 420 - ter, 420 - quater e 599 del codice di procedura penale, in materia di impedimento del Presidente della Repubblica nonché dei membri del Governo e delle Camere a comparire nelle udienze"**, di iniziativa di M. Paniz (Gruppo PdL).

L'esame dei disegni di legge presso la Commissione Giustizia è iniziato il 9 dicembre 2009.

Il relatore, on. Costa, ha illustrato ciascun disegno di legge, premettendo come introduzione l'intento di tutti i provvedimenti di modificare l'articolo 420-ter del codice di procedura penale, con la finalità di identificare normativamente le attività - esercitate da soggetti che rivestono cariche pubbliche di rilievo costituzionale - che costituiscono impedimento a comparire nelle udienze. Le proposte di legge riconoscevano - ciascuna con caratteristiche diverse - la natura di impedimento a partecipare alle udienze a una serie di attività svolte da soggetti che ricoprono determinate cariche pubbliche a rilevanza costituzionale. L'effetto di tali proposte di legge è rappresentato dal rinvio dell'udienza penale, per la durata dell'impedimento, con la fissazione di una nuova udienza.

Tra le diverse proposte vi erano differenze sia sulle modalità di applicazione sia sull'ambito soggettivo. Per quanto riguarda l'ambito soggettivo, la proposta n. 889 (Consolo) riguardava soltanto i parlamentari; la proposta n. 2964

(Biancofiore) il Presidente del Consiglio e i Ministri; la proposta n. 3005 (Costa) il Presidente del Consiglio, i Ministri, i Sottosegretari e i parlamentari; mentre la proposta n. 2982 (La Loggia) il Presidente della repubblica, il Presidente del Consiglio, i membri del Governo e i parlamentari, la proposta 3013 (Vietti) il Presidente del Consiglio e la proposta 3028 (Palomba) i membri del Governo. Tutte le proposte di legge si riferiscono al caso in cui tali soggetti siano imputati in un procedimento penale.

In merito, invece, all'ambito oggettivo delle attività da cui può derivare l'impedimento, la proposta n. 889 (Consolo) faceva riferimento all'attività parlamentare; la proposta n. 2964 (Biancofiore) all'esercizio della funzione di governo; la proposta n. 2982 (La Loggia) agli atti propri delle funzioni attribuite ai soggetti indicati (per il tempo preparatorio, contestuale e successivo necessario al compimento dell'atto); e la proposta n. 3005 (Costa) allo svolgimento di attività inerenti alle funzioni istituzionali o politiche dei soggetti indicati. Tale ultima proposta di legge disciplinava anche il caso di impedimento continuativo in relazione alle funzioni svolte, prevedendo un'attestazione da parte degli uffici di appartenenza e un obbligo per il giudice di rinviare l'udienza per il periodo indicato (comunque non superiore a sei mesi). Si stabiliva anche che il corso della prescrizione rimanesse sospeso per l'intera durata dell'impedimento.

Tutte le proposte di legge in esame muovono dalla medesima necessità di tenere al riparo cariche elettive e, in particolare, cariche esecutive dall'esercizio strumentale dell'azione giudiziaria da parte della magistratura. E' stato rilevato che le opposte esigenze di indagare anche nei confronti di soggetti che rivestono cariche politiche, e di svolgere le funzioni proprie della carica politica senza il rischio di interferenza da parte dell'autorità giudiziaria sarebbero però meglio sintetizzate e portate ad unità attraverso una legge costituzionale piuttosto che con una legge ordinaria. Questa considerazione di opportunità ha indotto infatti a conferire al testo natura transitoria, essendo le sue norme destinate ad operare in attesa della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del consiglio e dei Ministri, e comunque non oltre 18 mesi dalla data della sua entrata in vigore. (articolo 2 del testo unificato approvato dalla Camera).

Nelle sedute della Commissione dedicate all'esame del provvedimento sono emerse subito profonde critiche da parte dell'opposizione, sia a causa della natura ordinaria delle norme proposte, che contrasta con la loro rilevanza costituzionale, sia per il loro carattere temporaneo, che ne accentua la debolezza giuridica e ne fa invece delle norme 'politiche'. Da parte del Governo si è ribattuto che - per meglio inquadrare il provvedimento in esame - è opportuno ricordare come dalla riforma dell'articolo 68 della Costituzione, fatta nel 1993 sulla spinta di «Mani Pulite», vi sia un pesante ritardo nel trovare una soluzione volta a garantire un nuovo equilibrio tra il potere politico e la giustizia e come troppo spesso vi sia stata una utilizzazione degli strumenti giudiziari con finalità politiche che ha finito per coinvolgere anche il destino di Governi pienamente legittimati dalla fiducia del Parlamento. Altro ritardo del quale non si può non tenere conto è

quello relativo all'attuazione legislativa del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, che costituisce un corollario del principio del giusto processo inserito nella Costituzione nel 1999.

Il testo di base è stato adottato dalla Commissione il **17 dicembre 2009**; nella seduta di **martedì 12 gennaio 2010** la Commissione ha esaminato tutti i 169 emendamenti presentati respingendoli e rinviando l'esame a una successiva seduta, dopo la ricezione del parere della Commissione Affari costituzionali.

Questa ha espresso un parere favorevole sul provvedimento tenendo conto delle sue finalità, del carattere transitorio delle disposizioni e della sua legittimità - considerato che le disposizioni recate dal testo unificato sono riconducibili alla materia «giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa», che la lettera l) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nella stessa seduta della commissione Affari costituzionali i rappresentanti dell'opposizione hanno presentato una proposta di parere negativo sul provvedimento. Nel corso dell'esame in sede consultiva è stato rilevato come non sia interamente convincente la tesi che il testo unificato sia compatibile con le disposizioni costituzionali in ragione dell'esplicito riferimento all'adozione di una legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio e dei ministri nonché delle modalità di partecipazione degli stessi ai processi penali. Con tale disposizione, infatti, si attribuisce una connotazione di transitorietà in attesa dell'approvazione di una norma di rango superiore *in itinere*; ma la transitorietà non costituisce di per sé un elemento sufficiente a superare i rilievi di carattere costituzionale.

L'opposizione ha sostenuto che la maggioranza avrebbe interesse ad evitare che siano celebrati i processi nei quali è imputato il Presidente del Consiglio dei ministri ed avrebbe pertanto provato ad impedirlo adottando il lodo Alfano. La Corte costituzionale ha però chiarito che non è possibile con legge ordinaria introdurre una discriminazione in sede processuale tra il Presidente del Consiglio dei ministri e gli altri cittadini. Sarebbe pertanto ovvio - ad avviso dell'opposizione - che il provvedimento in esame, che daccapo differenzia con legge ordinaria il trattamento processuale del Presidente del Consiglio dei ministri da quello degli altri cittadini, sia anch'esso incostituzionale.

La maggioranza, attraverso suoi rappresentanti, ha sostenuto invece che non sussistono dubbi sulla costituzionalità della disciplina sul legittimo impedimento attraverso una legge ordinaria, in quanto il legittimo impedimento rappresenta un istituto processuale che attraverso la legge ordinaria può essere integrato o modificato nel senso che il legislatore ritiene opportuno.

Inoltre non sussiste la questione sollevata da più parti relativamente ad un presunto contrasto rispetto all'articolo 3 della Costituzione, considerato che il testo in esame, pur individuando un criterio di prevalenza, disciplina situazioni molto diverse rispetto a quelle in cui si trovano i singoli cittadini. Non è quindi configurabile in alcun modo un raffronto di situazioni, che è alla base dell'applicazione dell'articolo 3 della Costituzione.

L'esame in Aula alla Camera del testo approvato dalla Commissione (**AC 889 e abbinati-A**) è iniziato **il 25 gennaio 2010** con la discussione sulle linee generali e la replica dei relatori e del Governo.

In Aula il relatore Costa ha precisato che il testo unificato ha recepito l'impostazione della proposta di legge presentata dal gruppo dell'UdC, oltre che i contenuti delle proposte di legge dei rappresentanti della maggioranza. Ha richiamato l'esigenza di garantire l'equilibrato esercizio della giurisdizione e delle prerogative del Parlamento e del Governo, bilanciando funzioni e poteri costituzionalmente garantiti in base al principio di leale collaborazione, ed ha sottolineato come il provvedimento in esame introduca una disciplina meramente transitoria in attesa di pervenire ad una definitiva sistemazione della materia attraverso una riforma costituzionale. Il relatore ha precisato altresì che la norma in esame non introduce una forma di immunità, ma specifica la portata dell'istituto dell'impedimento a comparire già previsto dal codice di procedura penale (articolo 420-ter) , salva sempre la sospensione della decorrenza della prescrizione.

L'opposizione (PD, IdV) ha sottolineato nel corso della seduta che il testo in esame risponde unicamente all'esigenza di garantire l'immunità del Presidente del Consiglio fino al termine del mandato, provocando in tal modo un danno enorme alla macchina giudiziaria, rendendo, tra l'altro, il processo penale ingiusto e diseguale. Le norme che si vogliono introdurre sono sostanzialmente non compatibili con l'architettura della disciplina codicistica corrente e possono essere validamente introdotte nell'ordinamento solo attraverso una riforma di natura costituzionale. Inoltre l'automatismo previsto dal provvedimento in esame determina un inaccettabile svilimento del ruolo del giudice, producendo altresì incertezze sui tempi del processo ed introducendo una grave lesione del principio del contraddittorio.

La maggioranza ha sostenuto che il testo in discussione - risultante dall'unione di proposte di legge provenienti da un arco parlamentare più ampio di quello della maggioranza - riguarda la materia dell'esercizio delle funzioni di Governo disciplinata nelle maggiori democrazie europee, e rileva che la normativa in esame mira ad assicurare la gestione normativa di fenomeni processuali che incidono sul regolare e sereno esercizio di prerogative connesse ad un mandato conferito dagli elettori, nell'ambito di un complessivo bilanciamento tra i poteri dello Stato.

L'UdC ha sottolineato la necessità di definire un sistema di prerogative per le più alte cariche dello Stato al fine di non compromettere, in particolare, la piena funzionalità dell'Esecutivo, garantendo altresì un equilibrato esercizio della giurisdizione e delle competenze del Parlamento tramite la definizione di una disciplina transitoria e limitata nel tempo, in attesa dell'approvazione di un'organica legge costituzionale in materia.

Nel corso della seduta del 25 gennaio sono state presentate pregiudiziali di costituzionalità da parte degli onorevoli Franceschini (PD) e Palumba (IdV).

La prima era basata sul motivo che una presunzione assoluta *ex lege* di impedimento continuativo per un lungo periodo equivarrebbe ad una prerogativa, che eventualmente potrebbe essere stabilita solo con legge costituzionale; inoltre la transitorietà della normativa costituirebbe una pericolosa sospensione delle garanzie costituzionali.

La seconda era basata sul motivo che il testo unificato in discussione avrebbe arrecato un grave *vulnus* alla Costituzione, stante l'introduzione di un impedimento totale e assoluto all'esercizio della funzione sovrana della giustizia di cui all'articolo 101 della Carta fondamentale, alterando il bilanciamento tra i poteri dello Stato. Inoltre la modifica di prerogative previste dalla Costituzione non potrebbe essere attuata con legge ordinaria.

Come da regolamento le due questioni pregiudiziali sono state esaminate congiuntamente in apertura della seduta successiva, il 2 febbraio 2010, e sono state respinte con votazione nominale elettronica.

La presidenza della Camera, constando il testo di due soli articoli e al fine di consentire una più ampia valutazione del provvedimento, ha ammesso alla discussione ed al voto un numero maggiore di emendamenti, pari al doppio di quelli che sarebbero stati consentiti.

Nella seduta del 2 febbraio, durante l'esame degli emendamenti all'articolo 1 sono stati approvati emendamenti volti a sopprimere la formula che estendeva il legittimo impedimento del Presidente del Consiglio e dei ministri a comparire nelle udienze dei procedimenti penali non solo quale imputati ma anche come parti offese, così accogliendo l'osservazione avanzata dalla Commissione Affari costituzionali nel suo parere.

Un altro emendamento - presentato dalla Commissione - ha spostato all'articolo 2 la disposizione circa la temporaneità del provvedimento, che inizialmente rappresentava il comma 1 dell'articolo 1. Si tratta - è stato spiegato - di un emendamento essenzialmente volto a ricollocare nell'ambito del testo una precisa disposizione, che riarticola il testo senza incidere sul contenuto sostanziale del medesimo.

E' Stato subito respinto invece un emendamento del PD volto alla soppressione dell'intero articolo (1.154, Feranti e al.), mentre è stato dichiarato inammissibile un emendamento - sempre dell'opposizione - che, polemicamente, intendeva dare priorità assoluta ai processi penali a carico di membri del Parlamento al fine di garantire il libero e ordinato esercizio delle prerogative e competenze connesse all'esercizio del mandato parlamentare.

Nella terza e conclusiva seduta dell'Aula dedicata all'esame del provvedimento, **il 3 febbraio 2010**, il provvedimento è stato approvato con 316 voti favorevoli, 239 contrari e 40 astenuti.

Nel testo a fronte che segue sono posti a raffronto il testo unificato approvato dalla Commissione Giustizia della Camera e il testo approvato dall'Aula di quel ramo (**AS 1996**).

A.C. 889 e abb. - A	A.S. 1996
Articolo 1	
<p>1. In attesa della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri nonché delle modalità di partecipazione degli stessi ai processi penali e, comunque, non oltre diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvi i casi previsti dall'articolo 96 della Costituzione, al fine di consentire al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri il sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione e dalla legge si applicano le disposizioni di cui ai seguenti commi.</p>	<p>VD. ARTICOLO 2, COMMA 1</p>
<p>2. 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 o parte offesa, il concomitante esercizio di una o più delle attribuzioni previste 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 <i>Gazzetta Ufficiale</i> n. 268 del 15 novembre 1993, e successive modificazioni, delle attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque connessa alle funzioni di governo</p>	<p>1. 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 <i>Gazzetta Ufficiale</i> n. 268 del 15 novembre 1993, e successive modificazioni, delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque coessenziale alle funzioni di governo.</p>
<p>3. Per i Ministri l'esercizio delle attività previste dalle leggi e dai regolamenti</p>	<p>2. Per i Ministri l'esercizio delle attività previste dalle leggi e dai regolamenti</p>

A.C. 889 e abb. - A	A.S. 1996
che ne disciplinano le attribuzioni costituisce legittimo impedimento, ai sensi dell'articolo 420-ter del codice di procedura penale, a comparire nelle udienze dei procedimenti penali quali imputati o parti offese .	che ne disciplinano le attribuzioni, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di governo , costituisce legittimo impedimento, ai sensi dell'articolo 420-ter del codice di procedura penale, a comparire nelle udienze dei procedimenti penali quali imputati.
4. Quando ricorrono le ipotesi di cui ai commi precedenti, il giudice, su richiesta di parte, rinvia il processo ad altra udienza.	3. Il giudice, su richiesta di parte, quando ricorrono le ipotesi di cui ai commi precedenti, rinvia il processo ad altra udienza.
5. Ove gli uffici di appartenenza attestino che l'impedimento è continuativo in relazione alle funzioni svolte, il giudice rinvia ad udienza successiva al periodo indicato. Ciascun rinvio non può essere superiore a sei mesi.	4. 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 .
6. Il corso della prescrizione rimane sospeso per l'intera durata del rinvio, secondo quanto previsto dall'articolo 159, primo comma, numero 3), del codice penale, e si applica il terzo comma del medesimo articolo 159 del codice penale.	5. Il corso della prescrizione rimane sospeso per l'intera durata del rinvio, secondo quanto previsto dall'articolo 159, primo comma, numero 3), del codice penale, e si applica il terzo comma del medesimo articolo 159 del codice penale.
7. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della presente legge.	6. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della presente legge.
Articolo 2	
	1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, nonché della disciplina attuativa delle

A.C. 889 e abb. - A	A.S. 1996
	modalità di partecipazione degli stessi ai processi penali e, comunque, non oltre diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvi i casi previsti dall'articolo 96 della Costituzione, al fine di consentire al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri il sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione e dalla legge.
1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.	2. <i>Identico</i>

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

1. 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.

2. Per i Ministri l'esercizio delle attività previste dalle leggi e dai regolamenti che ne disciplinano le attribuzioni, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di governo, costituisce legittimo

impedimento, ai sensi dell'articolo 420-ter del codice di procedura penale, a comparire nelle udienze dei procedimenti penali quali imputati.

3. Il giudice, su richiesta di parte, quando ricorrono le ipotesi di cui ai commi precedenti, rinvia il processo ad altra udienza.

4. 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.

5. Il corso della prescrizione rimane sospeso per l'intera durata del rinvio, secondo quanto previsto dall'articolo 159, primo comma, numero 3), del codice penale, e si applica il terzo comma del medesimo articolo 159 del codice penale.

6. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della presente legge.

Il **comma 1** individua per il Presidente del Consiglio dei ministri una serie di fattispecie che vengono qualificate *ex lege* come legittimo impedimento, ai sensi dell'articolo 420-ter del codice di procedura penale, a comparire nelle udienze dei procedimenti penali, quale imputato.

L'articolo 420-ter del codice di procedura penale disciplina il comportamento del giudice del dibattimento nel processo penale in caso di assenza dalle udienze dell'imputato o del suo difensore.

L'art. 420-ter c.p.p. rubricato "Impedimento a comparire dell'imputato o del difensore" prevede che:

1. Quando l'imputato, anche se detenuto, non si presenta all'udienza e risulta che l'assenza è dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento, il giudice, con ordinanza, anche d'ufficio, rinvia ad una nuova udienza e dispone che sia rinnovato l'avviso all'imputato, a norma dell'articolo 419, comma 1.
2. Con le medesime modalità di cui al comma 1 il giudice provvede quando appare probabile che l'assenza dell'imputato sia dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per caso fortuito o forza maggiore. Tale probabilità è liberamente valutata dal giudice e non può formare oggetto di discussione successiva né motivo di impugnazione.
3. Quando l'imputato, anche se detenuto, non si presenta alle successive udienze e ricorrono le condizioni previste dal comma 1, il giudice rinvia anche d'ufficio l'udienza, fissa con ordinanza la data della nuova udienza e ne dispone la notificazione all'imputato.
4. In ogni caso la lettura dell'ordinanza che fissa la nuova udienza sostituisce la citazione e gli avvisi per tutti coloro che sono o devono considerarsi presenti.
5. Il giudice provvede a norma del comma 1 nel caso di assenza del difensore, quando risulta che l'assenza stessa è dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per legittimo impedimento, purché prontamente comunicato. Tale disposizione non si applica se l'imputato è assistito da due difensori e l'impedimento riguarda uno dei medesimi ovvero quando il difensore impedito ha designato un sostituto o quando l'imputato chiede che si proceda in assenza del difensore impedito.

Il comma in esame individua il legittimo impedimento nello svolgimento concomitante dell'esercizio di una o più delle attribuzioni del Presidente del Consiglio previste dalle leggi o dai regolamenti, e in particolare richiama:

- gli articoli 5, 6 e 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400¹, e successive modificazioni;
- gli articoli 2, 3 e 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303², e successive modificazioni;
- il regolamento interno del Consiglio dei ministri, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993;
- lo svolgimento concomitante delle attività preparatorie e consequenziali;
- ogni attività comunque coesistente alle funzioni di governo.

Si ricorda che gli art. 5 e 6 della legge n. 400 del 1988 specificano le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, del Consiglio di Gabinetto,

¹ *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

² *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.*

dei Comitati di ministri e dei Comitati interministeriali; l'articolo 12 disciplina la Conferenza permanente Stato-regioni, che è presieduta dal Presidente del Consiglio (salva delega al Ministro per gli affari regionali).

Nel dettaglio, l'art. 5 della legge n. 400 recita:

Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri a nome del Governo:

a) comunica alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento in essa intervenuto;

b) chiede la fiducia sulle dichiarazioni di cui alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 2 e pone, direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato, la questione di fiducia;

c) sottopone al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione; in seguito alla deliberazione del Consiglio dei ministri, i disegni di legge per la presentazione alle Camere e, per l'emanazione, i testi dei decreti aventi valore o forza di legge, dei regolamenti governativi e degli altri atti indicati dalle leggi;

d) controfirma gli atti di promulgazione delle leggi nonché ogni atto per il quale è intervenuta deliberazione del Consiglio dei ministri, gli atti che hanno valore o forza di legge e, insieme con il ministro proponente, gli altri atti indicati dalla legge;

e) presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa e, anche attraverso il ministro espressamente delegato, esercita le facoltà del Governo di cui all'articolo 72 della Costituzione;

f) esercita le attribuzioni di cui alla *legge 11 marzo 1953, n. 87*, e promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale. Riferisce inoltre periodicamente al Consiglio dei ministri, e ne dà comunicazione alle Camere, sullo stato del contenzioso costituzionale, illustrando le linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Segnala altresì, anche su proposta dei ministri competenti, i settori della legislazione nei quali, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del Governo.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione:

a) indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo;

b) coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;

c) può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri nella riunione immediatamente successiva;

c-bis) può deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali

siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti;

d) concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo;

e) adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie; in casi di particolare rilevanza può richiedere al ministro competente relazioni e verifiche amministrative;

f) promuove l'azione dei ministri per assicurare che le aziende e gli enti pubblici svolgano la loro attività secondo gli obiettivi indicati dalle leggi che ne definiscono l'autonomia e in coerenza con i conseguenti indirizzi politici e amministrativi del Governo;

g) esercita le attribuzioni conferitegli dalla legge in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato;

h) può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari Comitati di ministri, con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente avvalendosi anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione;

i) può disporre la costituzione di gruppi di studio e di lavoro composti in modo da assicurare la presenza di tutte le competenze dicasteriali interessate ed eventualmente di esperti anche non appartenenti alla pubblica amministrazione.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro:

a) promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere; promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee; cura la tempestiva comunicazione alle Camere dei procedimenti normativi in corso nelle Comunità europee, informando il Parlamento delle iniziative e posizioni assunte dal Governo nelle specifiche materie;

a-bis) promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce;

b) promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sovrintende all'attività dei commissari del Governo.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla legge.

L'art. 6 della legge n. 400 recita:

Consiglio di Gabinetto, Comitati di ministri e Comitati interministeriali.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, nello svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione, può essere coadiuvato da un Comitato, che prende nome di Consiglio di Gabinetto, ed è composto dai ministri da lui designati, sentito il Consiglio dei ministri.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri può invitare a singole sedute del Consiglio di Gabinetto altri ministri in ragione della loro competenza.

3. I Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbono tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti.

Il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 303, si occupa invece di disciplinare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in attuazione dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c. d. legge Bassanini sulla semplificazione amministrativa).

Il richiamato articolo 2 recita:

2. Finalità e funzioni.

1. Il presente decreto legislativo disciplina l'ordinamento, l'organizzazione e le funzioni della Presidenza, della cui attività il Presidente si avvale per l'esercizio delle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento attribuitegli dalla Costituzione e dalle leggi della Repubblica. L'organizzazione della Presidenza tiene conto, in particolare, della esigenza di assicurare, anche attraverso il collegamento funzionale con le altre amministrazioni interessate, l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione.

2. Il Presidente si avvale della Presidenza, in particolare, per l'esercizio, in forma organica e integrata, delle seguenti funzioni:

- a) la direzione ed i rapporti con l'organo collegiale di governo;
- b) i rapporti del Governo con il Parlamento e con altri organi costituzionali;
- c) i rapporti del Governo con le istituzioni europee;
- d) i rapporti del Governo con il sistema delle autonomie;
- e) i rapporti del Governo con le confessioni religiose, ai sensi degli articoli 7 e 8, ultimo comma, della Costituzione;
- f) la progettazione delle politiche generali e le decisioni di indirizzo politico generale;
- g) il coordinamento dell'attività normativa del Governo;
- h) il coordinamento dell'attività amministrativa del Governo e della funzionalità dei sistemi di controllo interno;
- i) la promozione e il coordinamento delle politiche di pari opportunità e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni;

l) il coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale, di informazione, nonché relative all'editoria ed ai prodotti editoriali;

m) la promozione e verifica dell'innovazione nel settore pubblico ed il coordinamento in materia di lavoro pubblico;

n) il coordinamento di particolari politiche di settore considerate strategiche dal programma di Governo;

o) il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali.

L'articolo 3 del decreto legislativo n. 303 recita:

3. Partecipazione all'Unione europea.

1. Il Presidente promuove e coordina l'azione del Governo diretta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea.

2. Compete al Presidente del Consiglio la responsabilità per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea. A tal fine, il Presidente si avvale di un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio. Di tale struttura si avvale, altresì, per il coordinamento, nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, di intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea.

3. Restano ferme le attribuzioni regionali in materia di attuazione delle norme comunitarie e in materia di relazioni con le istituzioni comunitarie.

L'articolo 4 del suddetto decreto legislativo recita:

4. Rapporti con il sistema delle autonomie.

1. Il Presidente coordina l'azione del Governo in materia di rapporti con il sistema delle autonomie e promuove lo sviluppo della collaborazione tra Stato, regioni e autonomie locali.

2. Il Presidente, anche in esito alle deliberazioni degli appositi organi a composizione mista, promuove le iniziative necessarie per l'ordinato svolgimento dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali ed assicura l'esercizio coerente e coordinato dei poteri e dei rimedi previsti per i casi di inerzia e di inadempienza.

3. Per l'esercizio dei compiti di cui al presente articolo, il Presidente si avvale di un apposito Dipartimento per gli affari regionali, e, ferma restandone l'attuale posizione funzionale e strutturale, delle segreterie della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, nonché dell'ufficio per il federalismo amministrativo, nel quale confluisce il personale addetto alla struttura di supporto del Commissario straordinario del Governo per l'attuazione del federalismo amministrativo, mantenendo il proprio stato giuridico; si avvale altresì, sul territorio, dei rappresentanti dello Stato nelle Regioni, che dipendono funzionalmente dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Il **comma 2** prevede che per i soli Ministri:

- l'esercizio delle attività previste dalle leggi e dai regolamenti che ne disciplinano le attribuzioni;
- nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di governo costituisca legittimo impedimento, ai sensi dell'articolo 420-ter del codice di procedura penale, a comparire nelle udienze dei procedimenti penali quali imputati. Si tratta in questo caso di un rinvio per l'individuazione delle attività che costituiscono legittimo impedimento alle leggi ed ai regolamenti che disciplinano le attribuzioni delle funzioni ministeriali.

Il **comma 3** prevede poi che il giudice, su richiesta di parte, quando ricorrono le ipotesi di cui ai commi precedenti, rinvii il processo ad altra udienza (*è da ritenersi con ordinanza*).

A norma del **comma 4** si prevede infine che, ove la Presidenza del Consiglio dei ministri attesti che l'impedimento (*è da chiedersi se ci riferisca tanto a quello del Presidente del Consiglio, quanto a quello dei Ministri*) è continuativo e correlato allo svolgimento delle funzioni indicate dalla legge in esame, il giudice rinvii il processo ad udienza successiva al periodo indicato; tuttavia il comma fissa *ex lege* un termine di durata massimo per il conseguente rinvio, che non può essere superiore a sei mesi.

E' da osservare che il limite massimo di sei mesi è riferito a un singolo rinvio per impedimento continuativo; parrebbe quindi possibile che, nel corso del medesimo procedimento, si succedano più rinvii semestrali, purché non immediatamente consecutivi. Peraltro si veda il termine di cui all'art. 2, comma 1.

Secondo la previsione del **comma 5**, il corso della prescrizione rimane sospeso per l'intera durata del rinvio, secondo quanto previsto dall'articolo 159, primo comma, numero 3), del codice penale. Si prevede l'applicazione del terzo comma del medesimo articolo 159 del codice penale.

L'art. 159 c.p. (*Sospensione del corso della prescrizione*) prevede che:

Il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare disposizione di legge, oltre che nei casi di:

- 1) autorizzazione a procedere;
- 2) deferimento della questione ad altro giudizio;
- 3) sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore. In caso di sospensione del processo per impedimento delle parti o dei difensori, l'udienza non può essere differita oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione

dell'impedimento, dovendosi avere riguardo in caso contrario al tempo dell'impedimento aumentato di sessanta giorni. Sono fatte salve le facoltà previste dall'articolo 71, commi 1 e 5, del codice di procedura penale.

Nel caso di autorizzazione a procedere, la sospensione del corso della prescrizione si verifica dal momento in cui il pubblico ministero presenta la richiesta e il corso della prescrizione riprende dal giorno in cui l'autorità competente accoglie la richiesta.

La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione.

Il **comma 6** reca una norma transitoria, in virtù della quale le disposizioni dell'articolo 1 si applicano anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della medesima legge (*cfr.* l'art. 2, comma 2).

Articolo 2

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, nonché della disciplina attuativa delle modalità di partecipazione degli stessi ai processi penali e, comunque, non oltre diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente

legge, salvi i casi previsti dall'articolo 96 della Costituzione, al fine di consentire al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri il sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione e dalla legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il **comma 1** reca un termine finale di efficacia dell'articolo 1: esso prevede infatti che le disposizioni di cui all'articolo 1 si applichino:

- fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale che recherà la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, nonché della disciplina attuativa delle modalità di partecipazione degli stessi ai processi penali³;
- e, comunque, non oltre diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

Ciò al fine di consentire al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri il sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione e dalla legge.

Si fanno comunque salvi i casi previsti dall'articolo 96 della Costituzione.

L'art. 96 della Costituzione prevede che:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

Ci si riferisce ai c.d. reati ministeriali. La disciplina dell'art. 96 Cost. è stata oggetto di revisione a seguito della legge costituzionale n. 1 del 1989 ed ha ricevuto attuazione dalla legge n. 219 dello stesso anno.

L'autorizzazione prevista spetta a quel ramo del Parlamento cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere: spetta al Senato, se si deve procedere nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere.

³ Al momento non risultano presentati alla Camera o al Senato disegni di legge costituzionali o ordinari espressamente dedicati alle materie indicate.

Per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio o dai ministri, la pena è aumentata fino a 1/3 in presenza di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato.

Il **comma 2** dell'articolo in esame prevede l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Il riferimento all'art. 96 Cost. parrebbe da intendersi nel senso che, mentre per i reati comuni si applicherebbe l'art. 1 sul legittimo impedimento, questo non avverrebbe per i procedimenti relativi ai reati ministeriali.

D.P.C.M. 10 NOVEMBRE 1993
REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Capo I
Disciplina delle riunioni del Consiglio dei Ministri

1. Partecipazione alle riunioni del Consiglio dei Ministri.

1. Al Consiglio dei Ministri partecipano il Presidente del Consiglio e i Ministri; assiste il Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri ed intervengono, quando prescritto, i presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

2. In caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio, le relative funzioni sono svolte, ai sensi dell'*art. 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400*, dal vicepresidente del Consiglio; qualora vi siano più vicepresidenti, dal più anziano secondo l'età; in mancanza, dal Ministro più anziano per età.

3. In caso di assenza o impedimento del Sottosegretario alla Presidenza, le funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri sono svolte dal Ministro più giovane.

4. La partecipazione alle riunioni del Consiglio dei Ministri è obbligatoria, salvo motivato impedimento e salvi i casi di non partecipazione alla discussione della singola questione per ragioni di opportunità comunicate al Presidente del Consiglio.

5. Le riunioni del Consiglio si tengono presso la sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri, salvo che il Presidente disponga altrimenti.

2. Comitati di Ministri.

1. Ferme restando le competenze del Consiglio dei Ministri e dei comitati interministeriali previsti per legge, il Presidente del Consiglio può deferire l'esame di singole questioni ad un comitato di Ministri, informandone il Consiglio dei Ministri.

2. Possono partecipare ai lavori del Comitato anche Sottosegretari, delegati ovvero espressamente autorizzati dal Presidente del Consiglio, per sostituire o coadiuvare i rispettivi Ministri.

3. Il Comitato comunica le proprie conclusioni al Presidente del Consiglio.

3. *Provvedimenti e questioni da sottoporre al Consiglio dei Ministri.*

1. Il Ministro che intende proporre l'iscrizione di un provvedimento o questione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, ne fa richiesta al Presidente del Consiglio allegando lo schema relativo, con la necessaria documentazione. La richiesta è preceduta dall'acquisizione dei concerti previsti per legge e delle intese ritenute opportune e, nel caso di schemi di provvedimenti che comportino nuovi o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, della relazione tecnica verificata dal Ministro del tesoro. È comunque necessario il concerto del Ministro del tesoro, del Ministro del bilancio e della programmazione economica e del Ministro per la funzione pubblica nel caso di provvedimenti legislativi contenenti disposizioni relative alla organizzazione e al funzionamento di amministrazioni pubbliche. L'iscrizione è, altresì, subordinata alla previa verifica della compatibilità dello schema con l'ordinamento comunitario, dichiarata all'atto della richiesta dall'amministrazione proponente.

2. Qualora i concerti e le intese non siano acquisiti entro trenta giorni dalla richiesta, il Presidente del Consiglio invita il Ministro competente a pronunciarsi, salvo che, per la particolare natura della questione, intenda ugualmente diramare lo schema di provvedimento.

3. Il Presidente del Consiglio, qualora non ritenga di procedervi direttamente, può chiedere al Ministro proponente di fornire ulteriori documenti e acquisire ulteriori adesioni.

4. Il Presidente del Consiglio dirama gli schemi di provvedimento a tutti i Ministri, di norma, almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei Ministri nel quale essi saranno discussi.

5. Con le medesime procedure ciascun Ministro può chiedere che sia posta all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri la determinazione di criteri, su singole questioni della politica del Governo, tali da garantire l'unità di indirizzo politico e amministrativo.

4. *Riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.*

1. Gli schemi dei provvedimenti, dopo la loro diramazione, nonché eventuali documenti relativi ad altre questioni di competenza del Consiglio dei Ministri, sono esaminati in una riunione preparatoria tenuta presso la sede della Presidenza

del Consiglio, almeno due giorni prima della riunione del Consiglio, al fine di pervenire alla loro redazione definitiva.

2. Nessuna questione e nessuna proposta concernente disegni di legge, atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non sono state esaminate nella riunione preparatoria di cui al comma 1, salvo i casi previsti dall'art. 5, comma 3, e dall'art. 6.

3. La riunione preparatoria di cui al comma 1 è coordinata dal Sottosegretario alla Presidenza con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri o dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio ovvero dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza. Ad essa partecipano il capo del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, i capi di Gabinetto ovvero i capi degli uffici legislativi dei Ministeri interessati, il Ragioniere generale dello Stato, nonché il capo dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri.

4. Al termine della riunione, l'elenco dei provvedimenti che possono essere inseriti nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri è trasmesso, per il tramite del Sottosegretario alla Presidenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri.

5. Convocazione del Consiglio dei Ministri.

1. Il Presidente del Consiglio convoca il Consiglio dei Ministri e ne fissa l'ordine del giorno.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri fissa l'ordine del giorno della riunione del Consiglio, avvalendosi del Sottosegretario alla Presidenza con funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri e del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3. Nell'ordine del giorno possono essere iscritti anche argomenti non compresi nell'elenco di cui all'art. 4, comma 4, qualora il Presidente ne ravvisi la non differibilità della trattazione. Si applica, in questa ipotesi, ai fini dell'esame preliminare, la disciplina dell'art. 6, comma 2.

4. Ai Ministri sono trasmessi, a cura dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri, l'atto di convocazione del Consiglio e copia della documentazione definitiva attinente alle questioni inserite nell'ordine del giorno. Ai presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano è inviata, unitamente alla convocazione, copia della documentazione relativa alle questioni che ne hanno richiesto la convocazione.

6. Convocazioni d'urgenza.

1. Il Presidente del Consiglio può, in via d'urgenza, convocare il Consiglio dei Ministri, o integrare l'ordine del giorno già diramato, per la trattazione di questioni non differibili dandone immediata comunicazione. Resta in ogni caso ferma per i provvedimenti che importino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzioni di entrate, la necessità di acquisire la relazione tecnica verificata dal Ministro del tesoro.

2. Ove i tempi e la natura delle questioni sottoposte al Consiglio dei Ministri ai sensi del comma 1 lo consentano, si procede al loro previo esame in una riunione immediatamente convocata, alla quale partecipano i soggetti di cui all'art. 4, comma 3.

7. Riunioni del Consiglio dei Ministri.

1. Le riunioni del Consiglio dei Ministri sono aperte e chiuse dal Presidente del Consiglio.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige i lavori del Consiglio; precisa le conseguenze delle varie proposte; pone ai voti, ove lo ritenga opportuno, fissandone le modalità, le deliberazioni; dichiara l'esito delle votazioni e l'adozione delle deliberazioni.

3. Prima della votazione chi dissente può chiedere che ne sia dato atto nel processo verbale, eventualmente, anche con una succinta motivazione. In ogni caso, non è consentita la pubblica comunicazione o esternazione dell'opinione dissenziente.

4. Spetta, in ogni caso, al Presidente del Consiglio decidere il rinvio della discussione o della deliberazione su singoli punti dell'ordine del giorno.

5. Il Consiglio dei Ministri può incaricare il Sottosegretario alla Presidenza di coordinare il testo definitivo di un provvedimento, in conformità a quanto deliberato in Consiglio, fermo il disposto dell'art. 11, comma 2.

5-bis. Il Presidente del Consiglio o il Ministro da lui delegato possono riportare all'esame del Consiglio immediatamente successivo i provvedimenti che evidenzino un palese contrasto con l'ordinamento comunitario.

8. Modalità di informazione sui lavori del Consiglio.

1. Al termine di ogni riunione, il Segretario del Consiglio dei Ministri, coadiuvato dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio, redige il comunicato relativo ai lavori del Consiglio.

2. Il comunicato è sottoposto per l'approvazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, che ne autorizza la diffusione.

3. Il Presidente del Consiglio può incaricare il Sottosegretario alla Presidenza o uno o più Ministri della funzione di portavoce per promuovere la più diffusa conoscenza in ordine alle deliberazioni adottate dal Governo su specifiche questioni e in ordine alla progressiva attuazione di esse. Rimane ferma la facoltà di ciascun Ministro di fornire informazioni sull'attività del proprio Dicastero nel rispetto di quanto disposto dall'art. 5, comma 2, lettera d), della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, e salvo quanto disposto nell'art. 7, comma 3.

Capo II
Disciplina degli atti del Consiglio dei Ministri

9. Atti ufficiali del Consiglio.

1. Gli atti ufficiali del Consiglio dei Ministri sono:

- a) il processo verbale;
- b) la raccolta delle deliberazioni.

10. Contenuto del processo verbale.

1. Il processo verbale riporta, per ciascuna riunione:

- a) la data, il luogo, l'ora di apertura e quella di chiusura della riunione;
- b) gli estremi dell'atto di convocazione;
- c) l'ordine del giorno, con specifica indicazione degli argomenti inseriti nell'eventuale ordine del giorno suppletivo e di quelli direttamente portati all'esame del Consiglio dei Ministri;

d) l'elenco dei presenti, con l'indicazione di chi ha presieduto la riunione e di chi ha svolto le funzioni di segretario;

e) il succinto resoconto della discussione distinto per argomento, con il risultato delle votazioni senza indicazione nominativa dei voti espressi;

f) il testo integrale, anche mediante rinvio ad allegati, degli atti approvati.

11. *Formazione, approvazione e conservazione del processo verbale.*

1. Il processo verbale è redatto da chi ha svolto le funzioni di segretario della riunione, il quale lo sottoscrive e lo sottopone alla firma di chi ha presieduto. Previa autorizzazione del Presidente ed al solo fine di agevolare la redazione del processo verbale, il segretario può avvalersi dell'ausilio di apparecchi fonoriproduttori.

2. Il processo verbale si intende approvato con la sottoscrizione del Presidente il quale, qualora lo reputi necessario, può rimettere all'approvazione del Consiglio l'intero testo o singoli punti del medesimo.

3. I processi verbali approvati sono raccolti in volumi e custoditi a cura dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri.

12. *Formazione e conservazione della raccolta delle deliberazioni.*

1. La raccolta delle deliberazioni riporta, in ordine cronologico, gli atti normativi e le altre deliberazioni adottate dal Consiglio, nel loro testo integrale.

2. In nessun caso la deliberazione inserita nella raccolta contiene indicazioni riguardo alle opinioni espresse dai singoli intervenuti ed al numero dei voti favorevoli e contrari.

3. Nessuna deliberazione può essere inserita nella raccolta se non è stato approvato il processo verbale della riunione nella quale è stata adottata.

13. *Pubblicità degli atti ufficiali.*

1. Il verbale del Consiglio dei Ministri è atto riservato. Possono prenderne visione in ogni momento i Ministri, nonché i presidenti delle regioni a statuto

speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano limitatamente ai punti dell'ordine del giorno per i quali si è avuta la loro presenza.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può autorizzare altri soggetti a prendere visione del processo verbale, anche in relazione a singoli punti dell'ordine del giorno, salvo che il Consiglio dei Ministri abbia deliberato in senso contrario.

Capo III **Seguito delle iniziative del Consiglio dei Ministri**

14. *Presentazione dei disegni di legge ed esercizio della facoltà di cui all'art. 72, terzo comma, della Costituzione.*

1. I disegni di legge di iniziativa governativa sono presentati alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera e), della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, entro dieci giorni dal ricevimento della autorizzazione del Presidente della Repubblica.

2. I Ministri competenti per materia segnalano al Ministro per i rapporti con il Parlamento, che ne informa il Presidente del Consiglio, le priorità delle iniziative legislative al fine dell'inserimento nel calendario dei lavori delle commissioni e delle assemblee parlamentari.

3. Il procedimento di cui al comma 2 viene applicato anche per le richieste avanzate dai Ministri competenti volte ad ottenere una deroga ai limiti previsti nella programmazione dei lavori durante la sessione di bilancio.

4. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento informa i Ministri competenti degli esiti delle richieste di cui ai commi 2 e 3.

5. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, il Ministro per i rapporti con il Parlamento esercita la facoltà del Governo di opposizione alla assegnazione o di assenso sulla richiesta parlamentare di trasferimento in sede deliberante o redigente dei disegni e delle proposte di legge e di richiesta di rimessione all'assemblea, previa consultazione dei Ministri competenti per materia. L'opposizione alla assegnazione, il diniego al trasferimento o la richiesta di rimessione devono essere motivati, eventualmente allegando i pareri in tal senso espressi dai Ministri competenti per materia.

6. Trascorsi venti giorni senza ricezione di comunicazione da parte dei Ministri competenti, il Ministro per i rapporti con il Parlamento informa il Presidente del Consiglio, che assume le proprie determinazioni in conformità all'art. 5, comma 1, lettera e), della *legge 23 agosto 1988, n. 400*.

15. *Presenza dei rappresentanti del Governo in Parlamento.*

1. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, al fine di contribuire al buon andamento dei lavori parlamentari, cura il coordinamento della presenza nelle sedi parlamentari dei rappresentanti del Governo competenti, assumendo le opportune intese con il Ministro o il Sottosegretario responsabile dell'esame parlamentare della questione o del provvedimento e della relativa copertura finanziaria.

2. L'esame parlamentare di provvedimenti che investono in misura rilevante le competenze di più Ministeri comporta la presenza dei relativi responsabili.

3. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento riferisce al Presidente del Consiglio su eventuali disfunzioni. Il Presidente del Consiglio può, se del caso, informarne il Consiglio dei Ministri.

16. *Conversione dei decreti-legge.*

1. I rappresentanti del Governo, che partecipano agli uffici di Presidenza delle commissioni parlamentari ai fini della programmazione dei lavori, avanzano in tale sede le richieste prioritarie per l'attuazione del programma del Governo, con particolare riguardo ad un tempestivo esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

2. Qualora, durante il procedimento di conversione in legge di un decreto-legge, i termini regolamentari per la presentazione della relazione delle commissioni all'assemblea non siano rispettati, il Ministro per i rapporti con il Parlamento richiede l'inserimento del disegno di legge di conversione nel calendario dei lavori dell'assemblea.

3. Nel caso insorga una questione di merito durante il procedimento di conversione del decreto-legge, il Ministro per i rapporti con il Parlamento informa il Presidente del Consiglio per le iniziative necessarie.

17. *Esame degli emendamenti.*

1. La presentazione di emendamenti a nome del Governo deve essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento. Ove gli emendamenti modificano in

misura rilevante il disegno di legge o, comunque, incidano sulla politica generale del Governo, sono sottoposti al Consiglio dei Ministri da parte del Presidente. In ogni caso, qualora gli emendamenti comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, deve essere acquisito il concerto del Ministro del tesoro; qualora gli emendamenti si riferiscano all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche, devono essere acquisiti anche i concerti del Ministro del bilancio e della programmazione economica e del Ministro per la funzione pubblica.

2. Al fine di definire la posizione del Governo, il Ministro competente per materia sottopone tempestivamente al Ministro per i rapporti con il Parlamento, che informa il Presidente del Consiglio dei Ministri, il testo degli emendamenti di iniziativa parlamentare rilevanti per la politica generale del Governo, o che comportino sostanziali modificazioni all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche, o nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate.

18. *Verifica dei disegni di legge all'esame del Parlamento.*

1. I disegni di legge di iniziativa governativa, ove modificati, ed ogni altro disegno o proposta di legge che incida sulla politica generale del Governo, dopo l'approvazione da parte di una delle due Camere, sono trasmessi con osservazioni, a cura del Ministro per i rapporti con il Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale può deferirne l'esame ad un Comitato di Ministri al fine di definire la posizione del Governo durante l'ulteriore esame parlamentare.

2. Il Comitato di Ministri, di cui al comma 1, è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o da un Ministro da lui delegato, ed è composto dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, dai Ministri competenti per materia, nonché dal Ministro del tesoro, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica e dal Ministro per la funzione pubblica, qualora il disegno di legge, rispettivamente, comporti nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, ovvero contenga disposizioni relative all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche.

3. Alle sedute del Comitato assiste il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Segretario del Consiglio.

4. La procedura di cui ai precedenti commi si applica, nei casi di particolare rilevanza per la politica generale del Governo, fin dall'inizio dell'esame del disegno di legge o, comunque, prima dell'esame in assemblea.

5. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Comitato dei Ministri, autorizza la presentazione di emendamenti al disegno di legge di cui al comma 1, definisce l'esercizio delle facoltà del Governo di cui all'art. 72 della Costituzione, ovvero, ove lo ritenga opportuno, rimette l'esame del disegno di legge al Consiglio dei Ministri.

6. Si applica all'attività del Comitato di Ministri, in quanto compatibile, l'art. 4.

19. *Verifica dello stato di attuazione degli impegni assunti dal Governo in Parlamento.*

1. Al fine di collaborare alla tempestiva e organica attuazione degli impegni assunti dal Governo in Parlamento, il Ministro per i rapporti con il Parlamento segnala al Presidente del Consiglio le difficoltà riscontrate.

2. Il Presidente del Consiglio può richiedere al Ministro competente gli adempimenti previsti, promuovendo, eventualmente in Consiglio dei Ministri, gli opportuni aggiornamenti del programma di Governo sull'argomento in questione.

GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza 4 luglio-6 luglio 2001, n. 225

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Cesare RUPERTO Presidente
- Fernando SANTOSUOSSO Giudice
- Massimo VARI
- Riccardo CHIEPPA
- Gustavo ZAGREBELSKY
- Valerio ONIDA
- Carlo MEZZANOTTE
- Fernanda CONTRI
- Guido NEPPI MODONA
- Piero Alberto CAPOTOSTI
- Annibale MARINI
- Franco BILE
- Giovanni Maria FLICK

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle ordinanze emesse dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano il 17 e 20 settembre 1999, in due procedimenti penali a carico dell'on. Cesare Previti, e delle successive ordinanze (in particolare di quelle adottate nelle udienze del 22 settembre 1999, 5 ottobre 1999 e 6 ottobre 1999), in quanto non considerano assoluto impedimento il diritto-dovere del deputato di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in assemblea, promosso con ricorso della Camera dei deputati, notificato il 10 maggio 2000, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 21 del registro conflitti 2000.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica nonché l'atto di intervento dell'on. Cesare Previti;

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2001 il Giudice relatore Valerio Onida;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Camera dei deputati, Stefano Grassi per il Senato della Repubblica e Claudio Chiola per l'on. Cesare Previti.

Ritenuto in fatto
(*Omissis*)

Considerato in diritto

1.- Il ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato è proposto dalla Camera dei deputati in riferimento ad alcune ordinanze del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano, adottate in due diversi procedimenti, che hanno respinto istanze di rinvio dell'udienza motivate da impegni parlamentari di un imputato, membro della Camera stessa. Da tali atti, secondo la ricorrente, emergerebbe un "unitario indirizzo" in tema di rilevanza dell'impedimento parlamentare nel procedimento penale, che sarebbe lesivo delle attribuzioni costituzionali della medesima Camera dei deputati. Lesiva, in particolare, sarebbe l'affermazione secondo cui, pur muovendosi dall'esatta premessa del pari rango costituzionale rivestito dalle esigenze di sollecito svolgimento del giudizio e da quelle del libero e corretto assolvimento delle funzioni delle Camere, si negherebbe poi che le esigenze di partecipazione alle attività parlamentari giustificano il rinvio dell'udienza, con ciò determinando il completo sacrificio di uno degli interessi costituzionali in campo.

L'accennato indirizzo emergente dalle ordinanze del Giudice dell'udienza preliminare, secondo la ricorrente, contrasterebbe in particolare, in primo luogo, con le norme costituzionali (artt. 64, 68 e 72 Cost.) le quali garantirebbero l'indipendenza e l'autonomia della Camera sia sotto il profilo del potere di disciplinare la propria organizzazione ed il funzionamento dei propri lavori, sia sotto il profilo della posizione di indipendenza dei singoli membri della Camera. In secondo luogo, essendo la partecipazione dei deputati alle votazioni, nei limiti dei quorum strutturali e funzionali stabiliti, requisito per la validità delle deliberazioni parlamentari, gli atti impugnati, ponendo un impedimento a tale partecipazione, comporterebbero un potenziale impedimento alla funzionalità della Camera, in violazione delle norme costituzionali che stabiliscono detto requisito. In terzo luogo essi, condizionando la scelta del deputato, che sarebbe costretto a sacrificare, alternativamente, il suo diritto-dovere di partecipazione all'attività parlamentare o il suo diritto di difesa nel giudizio, violerebbero la libertà del mandato parlamentare (art. 67 della Costituzione), a sua volta funzionale alla tutela delle prerogative della stessa Camera. Infine, gli atti impugnati ometterebbero di realizzare un bilanciamento fra le esigenze di efficienza del processo e quelle di indipendenza, autonomia e funzionalità delle

istituzioni parlamentari, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

Il corretto bilanciamento fra le opposte esigenze, con maggiori garanzie anche per la certezza giuridica, si avrebbe invece considerando, per gli imputati membri del Parlamento, impedimento assoluto a comparire in udienza non già la necessità di partecipare a qualsiasi attività parlamentare, bensì solo la necessità di prendere parte a votazioni in assemblea, attività per la quale non sussisterebbe alcuna possibilità di delega né di spostamento, o altro rimedio all'assenza del parlamentare. Ed è questo, appunto, che chiede la ricorrente nelle sue conclusioni: che questa Corte dichiari che non spetta al giudice "stabilire che non costituisce impedimento assoluto della partecipazione del deputato alle udienze penali il diritto-dovere del deputato di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in assemblea".

2.- Deve preliminarmente essere dichiarato inammissibile, sciogliendo in tal senso la riserva formulata dalla Corte nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2001, l'intervento spiegato in giudizio dal deputato Previti.

Le posizioni giuridiche protette dell'interveniente nella sua qualità di imputato nei procedimenti penali sopra ricordati e di destinatario delle ordinanze impugnate, e i correlati diritti di impugnazione e di difesa, restano sempre suscettibili di essere fatti valere con gli ordinari strumenti processuali: né su di essi potrebbero fondarsi domande proposte con lo strumento del conflitto di attribuzioni, come ritenuto da questa Corte allorché dichiarò in limine inammissibili, per questa ragione, due ricorsi per conflitto promossi dallo stesso on. Previti nei confronti del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Milano, in relazione ad asseriti abusi di potere di cui egli si riteneva vittima (ordinanza n. 101 del 2000). In ogni caso, tali diritti inerenti alla qualità di imputato non sono direttamente coinvolti, né sono suscettibili di essere pregiudicati, nel presente giudizio per conflitto, nel quale la Corte è chiamata esclusivamente a decidere in ordine alle denunciate lesioni delle attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati ad opera delle ordinanze medesime. Pertanto non sussistono le ragioni di salvaguardia del diritto di agire in giudizio che hanno condotto la Corte, in un caso recente, ad ammettere l'intervento, in un conflitto fra Regione e Stato, sorto in relazione ad un atto dell'autorità giudiziaria penale, della parte civile costituita nel relativo procedimento, in quanto l'esito del conflitto era suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune avesse luogo (sentenza n. 76 del 2001).

Nemmeno può ammettersi l'intervento sotto il diverso profilo, ora prospettato dall'on. Previti, che esso sarebbe volto a difendere "l'esercizio delle attribuzioni del singolo parlamentare", attribuzioni le quali fonderebbero un'autonoma legittimazione al conflitto, parallela a quella della Camera, e sarebbero a loro volta pregiudicate dagli atti impugnati. Infatti, anche a volere accedere, in astratto, a tale prospettazione, una domanda rivolta a difendere le attribuzioni rivendicate, avrebbe comunque dovuto essere introdotta – questa sì – attraverso

un autonomo ricorso per conflitto fra poteri, non potendosi ammettere la proposizione di un conflitto attraverso la via dell'intervento volontario in altro giudizio, promosso dalla Camera dei deputati per la lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali di quest'ultima.

3.- Il ricorso è fondato nei termini e nei limiti di cui appresso.

Si deve premettere che, nella specie, non viene in rilievo una prerogativa o una immunità dei membri del Parlamento, il cui riconoscimento da parte della Costituzione comporti un limite od una deroga rispetto al normale svolgimento della attività giurisdizionale e all'applicazione delle comuni regole sostanziali e processuali che concernono la posizione dell'imputato nel processo penale; né è in discussione quel confine fra area della legalità ordinaria e della giustiziabilità dei diritti, da un lato, e area dell'autonomia dell'ordinamento parlamentare come garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del Parlamento, dall'altro lato, che in altra occasione ha condotto la Corte ad affermare l'esistenza di limiti all'intervento del potere giudiziario riguardo ad attività e a procedure interamente riconducibili a quell'ordinamento (sentenza n. 379 del 1996).

La posizione dell'imputato, che sia membro del Parlamento, di fronte alla giurisdizione penale – dopo l'abrogazione dell'originario secondo comma dell'art. 68 della Costituzione, ad opera della legge costituzionale n. 3 del 1993 – non è assistita da speciali garanzie costituzionali diverse da quelle stabilite, sul piano sostanziale, dall'art. 68, primo comma, Cost., attraverso la insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e, sul piano procedimentale, dal secondo e dal terzo comma del medesimo art. 68, che condiziona all'autorizzazione della Camera di appartenenza l'adozione di misure restrittive della libertà personale (nell'accezione di cui all'art. 13, primo e secondo comma, della Costituzione) o della libertà e della segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni (nell'area cioè garantita dall'art. 15 della Costituzione).

Al di fuori di queste tassative ipotesi, trovano applicazione, nei confronti dell'imputato parlamentare, le generali regole del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali. Fra queste, le regole che sanciscono il diritto dell'imputato di partecipare alle udienze, e la correlativa previsione del rinvio dell'udienza in caso di impossibilità assoluta per l'imputato di essere presente per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento (art. 486, commi 1 e 2, cui si richiama a sua volta l'art. 420, comma 4, del codice di procedura penale; e vedi, ora, art. 420-ter e art. 484 del codice di procedura penale).

4.- Non è compito di questa Corte, ma dei competenti organi della giurisdizione, stabilire i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali: nemmeno, quindi, stabilire se e in che limiti gli impedimenti legittimi derivanti non già da materiale impossibilità, ma dalla sussistenza di doveri funzionali relativi ad attività di cui sia titolare l'imputato, rivestano tale

carattere di assolutezza da dover essere equiparati, secondo il dettato dell'art. 486 del codice di procedura penale, a cause di forza maggiore.

Nella specie, è peraltro lo stesso giudice autore delle ordinanze impugnate ad affermare espressamente (nell'ordinanza del 17 settembre 1999) che l'impedimento suscettibile di dare luogo ad assoluta impossibilità di comparire può derivare anche "da norme che delineino una priorità di impegni tale da far ritenere soccombente quello derivante dall'esercizio della funzione giurisdizionale". Egli ammette bensì che "all'attività parlamentare sia attribuita speciale rilevanza e il suo esercizio non debba trovare ostacoli"; ma, invocando la "non minore rilevanza" attribuita dalla Costituzione alla attività giurisdizionale, conclude che "la soluzione giuridica" non dovrebbe essere "quella di dare prevalenza all'attività parlamentare a scapito delle esigenze di celebrazione del processo", bensì, al contrario, quella di considerare "prioritario" – s'intende, anche rispetto alle esigenze dell'attività parlamentare – il valore dell'effettività della giurisdizione, e pertanto di negare il carattere di assolutezza dell'impedimento dedotto. Ciò dopo che, come ricordano le stesse ordinanze, più volte era stato disposto il rinvio dell'udienza chiesto per impedimento parlamentare dell'imputato, impedimento che dunque era stato, implicitamente, riconosciuto come non solo legittimo, ma assoluto.

E' dunque la stessa impostazione data dal giudice alle ordinanze impugnate, anche in relazione ai precedenti, che pone in essere le condizioni da cui origina il presente conflitto, mettendo in rapporto le esigenze costituzionali, rispettivamente, dell'attività parlamentare e di quella giurisdizionale, confliggenti fra di loro. Di ciò, appunto, si duole la ricorrente Camera dei deputati: che il giudice, mettendo a raffronto i due ordini di esigenze, abbia omesso di contemperarle e abbia dato invece, in concreto, esclusiva prevalenza a quelle del giudizio, sacrificando quelle (pur, in linea di principio, non disconosciute) dell'attività parlamentare. Di qui l'odierno conflitto, nella forma tipica del conflitto da menomazione o da interferenza.

5.- Il quesito cui questa Corte è chiamata a rispondere è dunque se il giudice, nell'esercizio delle attribuzioni che gli sono proprie ai fini della conduzione del procedimento attraverso l'applicazione delle comuni regole processuali, abbia tuttavia leso le attribuzioni costituzionali della Camera ricorrente.

Per risolvere il conflitto, non v'è luogo ad individuare regole speciali, derogatorie del diritto comune: nemmeno, quindi, la regola che la ricorrente vorrebbe invece vedere affermata da questa Corte, secondo cui il solo impedimento derivante dalla necessità per l'imputato membro della Camera di prendere parte a votazioni in assemblea dovrebbe essere riconosciuto senz'altro come assoluto. Regola che, peraltro, pur non essendo priva in sé di una certa razionalità, date le caratteristiche delle votazioni assembleari nel quadro delle attività delle Camere, non solo acquisterebbe pur sempre una impropria valenza derogatoria del diritto comune, ma potrebbe d'altra parte, a sua volta, manifestarsi inadeguata a garantire l'interesse del Parlamento: sia per la netta (e

quanto meno discutibile) distinzione che verrebbe così introdotta fra diversi aspetti dell'attività del parlamentare, tutti riconducibili egualmente ai suoi diritti e doveri funzionali; sia per la impossibilità di escludere che l'esigenza di indire votazioni insorga in ogni momento nel corso delle attività delle assemblee parlamentari, indipendentemente dalla preventiva programmazione dei lavori (punto, questo, su cui ha insistito particolarmente la difesa dell'interveniente Senato della Repubblica).

In concreto, nell'applicare, com'era suo compito, le comuni regole processuali sugli impedimenti a comparire, il giudice non poteva però, contraddicendo le proprie stesse premesse circa la parità di rango costituzionale degli interessi confliggenti, e mutando radicalmente indirizzo rispetto alla sua stessa condotta precedente, disconoscere in senso assoluto la rilevanza dell'impedimento in questione, per invocare esclusivamente l'interesse del procedimento giudiziario.

Tale è invece, in sostanza, il contenuto delle ordinanze impugnate. Così facendo, il giudice ha leso le attribuzioni dell'istituzione parlamentare, il cui rispetto esige che ogni altro potere, allorquando agisce nel campo suo proprio e nell'esercizio delle sue competenze, tenga conto non solo delle esigenze della attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni: così, come nella specie, ai fini dell'apprezzamento degli impedimenti invocati per chiedere il rinvio dell'udienza.

Il vizio dei provvedimenti in questione, sotto questo riguardo, è dimostrato, in particolare, dalla circostanza che il Giudice dell'udienza preliminare, dopo avere emanato le due motivate ordinanze (relative a due diversi procedimenti) in data 17 e 20 settembre 1999, ha ripetutamente confermato lo stesso deliberato, senza nuova autonoma motivazione, in occasione di udienze e di istanze di rinvio successive, così mostrando che le sue decisioni non si sono sostanziate in un apprezzamento specifico della situazione, in relazione alle istanze via via presentate, ma sono piuttosto il frutto di una presa di posizione generale, fondata sull'affermata prevalenza delle esigenze del giudizio su quelle dell'attività parlamentare.

6.- Né, d'altra parte, potrebbe dirsi che tale prevalenza dovesse necessariamente discendere, nella specie, dalla necessità di condurre a compimento, in tempi ragionevoli, i procedimenti giudiziari. La ricorrente Camera dei deputati, e per parte sua l'interveniente Senato della Repubblica, sia pure riferendosi alla disciplina, parzialmente differenziata, dei rispettivi regolamenti e alle rispettive prassi, pur esse parzialmente difformi, hanno ampiamente dimostrato che – come d'altronde è noto ed è facilmente accertabile, data la pubblicità degli atti e dei lavori parlamentari – l'attività delle Camere si svolge con ritmi bensì intensi, ma non tali, di per sé, da risultare a priori incompatibili con altri impegni dei componenti delle Camere.

E' pur vero che, a loro volta, procedimenti giudiziari lunghi e complessi, come quelli da cui trae origine il presente giudizio, debbono – anche in relazione

all'interesse, costituzionalmente tutelato, alla durata ragionevole del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) – rispettare esigenze temporali stringenti, specie quando molte siano le parti e molti i possibili impedimenti delle stesse. E' anche in relazione a tali esigenze che il legislatore del codice di rito, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha configurato le norme sugli impedimenti dell'imputato.

Ma è altrettanto evidente che, in linea di principio, non sarebbe impossibile adattare i calendari delle udienze, preventivamente stabiliti e discussi con le parti, in modo da tener conto di prospettati impegni parlamentari concomitanti dell'imputato. E' ben noto infatti che vi sono giorni della settimana (di massima, almeno il lunedì e il sabato, oltre naturalmente la domenica) e periodi dell'anno in cui non vengono programmate riunioni degli organi parlamentari. Così che udienze preliminari svoltesi (come nella specie) in uno dei procedimenti nel corso di quasi un anno e, nell'altro, nel corso di oltre un anno, con un totale, per ciascuno, di una ventina di convocazioni, sarebbero suscettibili di una organizzazione dei tempi, anche attraverso la consultazione dei calendari parlamentari, tale da evitare, almeno di norma, la concomitanza con i lavori della Camera, e quindi l'insorgere di quelli che lo stesso giudice precedente ha per lungo tempo considerato come impedimenti assoluti alla presenza dell'imputato in udienza, e da ultimo invece ha negato essere tali. Né il giudice ha dimostrato che altra via non vi fosse, per evitare la temuta "situazione di sostanziale stallo" dei procedimenti, se non quella di ignorare sistematicamente, da un certo momento in poi, gli impedimenti parlamentari dell'imputato.

Alla constatazione dell'avvenuta lesione delle attribuzioni della ricorrente, e alla correlativa dichiarazione in ordine a ciò che non spettava al Giudice dell'udienza preliminare, consegue necessariamente l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara, in accoglimento del ricorso in epigrafe, proposto dalla Camera dei deputati, che non spettava al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, in funzione di giudice dell'udienza preliminare, nell'apprezzare i caratteri e la rilevanza degli impedimenti addotti dalla difesa dell'imputato per chiedere il rinvio dell'udienza, affermare che l'interesse della Camera dei deputati allo svolgimento delle attività parlamentari, e quindi all'esercizio dei diritti-doveri inerenti alla funzione parlamentare, dovesse essere sacrificato all'interesse relativo alla speditezza del procedimento giudiziario; e conseguentemente

b) annulla le impuginate ordinanze in data 17 settembre, 20 settembre, 22 settembre, 5 ottobre e 6 ottobre 1999 del predetto Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2001.

Cesare RUPERTO, Presidente
Valerio ONIDA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2001.

Sentenza 3 luglio-22 luglio 2003, n. 263

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Riccardo CHIEPPA Presidente
- Gustavo ZAGREBELSKY Giudice
- Valerio ONIDA
- Carlo MEZZANOTTE
- Fernanda CONTRI
- Guido NEPPI MODONA
- Piero Alberto CAPOTOSTI
- Annibale MARINI
- Franco BILE
- Giovanni Maria FLICK
- Francesco AMIRANTE
- Ugo DE SIERVO
- Romano VACCARELLA
- Paolo MADDALENA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'ordinanza emessa dalla Corte di assise di Reggio Calabria il 16 novembre 1998, in un procedimento penale a carico dell'on. Amedeo Gennaro Maticena, promosso con ricorso della Camera dei deputati notificato il 20 giugno 2001, depositato in cancelleria il 3 luglio successivo ed iscritto al n. 20 del registro conflitti 2001.

Visti gli atti di costituzione della Corte di assise di Reggio Calabria e del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2002 il Giudice relatore Valerio Onida;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Camera dei deputati, Giovanni Pitruzzella per la Corte di assise di Reggio Calabria e Stefano Grassi per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto
(*Omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il ricorso per conflitto di attribuzioni è stato proposto dalla Camera dei deputati, con atto depositato il 14 novembre 2000, contro la Corte d'assise di primo grado di Reggio Calabria, in relazione all'ordinanza da questa emessa il 16 novembre 1998 nell'ambito del processo nei confronti di Amedeo Gennaro Maticena, all'epoca componente della Camera dei deputati.

Alla prima udienza del processo, che in seguito è stato riunito con altro pendente nei confronti di diversi imputati, la difesa del deputato Maticena chiedeva di giustificare l'assenza del medesimo, producendo un telegramma del Presidente della Camera dei deputati in cui, in relazione al processo in questione, fissato presso la Corte d'assise di Reggio Calabria per lunedì 16 novembre 1998, si comunicava che in detta data erano "previsti lavori parlamentari". La Corte decideva nel modo seguente: "Ritenuto che l'imputato ha giustificato la propria assenza adducendo la concomitanza di lavori parlamentari, atteso che non appare specificato se esso Maticena parteciperà a detti lavori o se la sua presenza per eventuali votazioni o interpellazioni prenotate sia oggi indispensabile in Parlamento, (...) attesa la genericità delle giustificazioni addotte non le ritiene fondate, conseguentemente essendo stata la notifica del decreto che dispone il giudizio regolarmente effettuata, ed essendo il Maticena oggi assente non adducendo valide giustificazioni, ne dichiara la contumacia".

La Camera ricorrente, premesso di ritenere doversi considerare in ogni caso assoluto l'impedimento del parlamentare imputato solo nel caso – verificatosi nella specie – di concomitanza di votazioni in assemblea, lamenta in primo luogo la violazione degli articoli 64, 68 e 72 della Costituzione in relazione alla lesione della autonomia organizzativa della Camera stessa e della indipendenza dei suoi membri; in secondo luogo, la violazione dell'art. 64, terzo comma, della Costituzione anche in riferimento alle altre norme costituzionali che prescrivono speciali maggioranze per le deliberazioni delle Camere, a causa dell'impedimento alla funzionalità del Parlamento che discenderebbe dall'ostacolo frapposto alla partecipazione del parlamentare alle votazioni; in terzo luogo, la violazione degli artt. 67 e 68 della Costituzione per la lesione al libero esercizio del mandato parlamentare, che si tradurrebbe in lesione dell'autonomia e dell'indipendenza della Camera. Lamenta ancora, infine, la mancanza, nell'atto impugnato, di un bilanciamento fra le esigenze, entrambe di rilevanza costituzionale, della speditezza del processo e della libera esplicazione del mandato parlamentare nonché della funzionalità delle assemblee; e la violazione del principio di leale collaborazione.

La Camera chiede pertanto dichiararsi che "non spetta alla Corte d'assise di primo grado di Reggio Calabria stabilire che non costituisce impedimento

assoluto alla partecipazione del deputato alle udienze penali, e perciò causa di giustificazione della sua assenza, il diritto-dovere del deputato di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in assemblea", e conseguentemente annullarsi l'ordinanza impugnata.

2.– Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 178 del 2001, ed è stato in seguito regolarmente notificato e depositato. Questa Corte ha disposto la notifica del ricorso anche al Senato della Repubblica, che si è a sua volta costituito chiedendo che la Corte riconosca la fondatezza dei principi affermati nel ricorso, in particolare del principio di leale collaborazione fra i poteri titolari della funzione giurisdizionale e i poteri titolari della funzione parlamentare, nella ipotesi in cui la presenza fisica di un singolo parlamentare sia necessaria al corretto esercizio di entrambe le funzioni, e che conseguentemente annulli l'ordinanza impugnata.

3.– Non possono essere accolte le eccezioni di inammissibilità del ricorso, avanzate dalla difesa della resistente Corte d'assise di primo grado di Reggio Calabria.

Non quella, in primo luogo, fondata sulla non attualità dell'interesse fatto valere dalla ricorrente in relazione al lungo tempo trascorso (circa due anni) dall'emissione dell'atto impugnato alla proposizione del ricorso, poiché, in assenza di un termine perentorio per la proposizione del conflitto di attribuzioni fra poteri, non può escludersi, in linea di principio, la sussistenza dell'interesse solo per il decorso del tempo.

Né può condividersi l'eccezione di carenza di interesse al ricorso in ragione della duplice circostanza che il deputato Maticena prese parte, nel giorno indicato, alla seduta della Camera e alle votazioni in essa indette, e che egli non è più, attualmente, membro della Camera, non essendo stato rieletto nella presente legislatura. Infatti, per quanto riguarda il primo aspetto, l'eventuale lesione delle attribuzioni della Camera può sussistere anche indipendentemente dalla effettiva partecipazione del deputato ai lavori dell'assemblea; quanto al secondo aspetto, la lesione delle attribuzioni della Camera, che si fosse verificata, non verrebbe meno per il solo fatto che, successivamente, il parlamentare non venga rieletto.

Nemmeno, infine, può condividersi la tesi secondo cui non vi sarebbe materia di un conflitto quando si controverta sul modo concreto in cui l'autorità giudiziaria ha conformato "il concreto atteggiarsi del diritto di difesa nei procedimenti che si svolgono" innanzi ad essa, poiché, se da un lato il singolo parlamentare può far valere nel processo le eventuali violazioni del suo diritto di difesa, non è escluso che una pronuncia dell'autorità giudiziaria, in ragione del suo specifico contenuto o della sua motivazione, risulti lesiva delle attribuzioni costituzionali del Parlamento, e come tale sia suscettibile di dar luogo ad un conflitto costituzionale.

4.– Nel merito, il ricorso è fondato nei termini di cui appresso.

I principi di ordine costituzionale che connotano la materia in questione sono stati individuati da questa Corte nella sentenza n. 225 del 2001, in termini che debbono qui essere interamente confermati.

Secondo tali principi, "la posizione dell'imputato, che sia membro del Parlamento, di fronte alla giurisdizione penale (...) non è assistita da speciali garanzie costituzionali diverse da quelle stabilite" dall'art. 68, primo e secondo comma, della Costituzione, onde al di fuori delle ipotesi ivi stabilite "trovano applicazione, nei confronti dell'imputato parlamentare, le generali regole del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali". Non è compito di questa Corte, ma dei competenti organi della giurisdizione, interpretare e applicare le regole processuali, e nemmeno dunque "stabilire se e in che limiti gli impedimenti legittimi derivanti (...) dalla sussistenza di doveri funzionali relativi ad attività di cui sia titolare l'imputato, rivestano tale carattere di absolutezza da dover essere equiparati, secondo il dettato dell'art. 486 del codice di procedura penale, a cause di forza maggiore". Non v'è dunque luogo ad individuare "regole speciali, derogatorie del diritto comune", e nemmeno, quindi, la regola che la Camera dei deputati vorrebbe fosse introdotta, per cui costituirebbe impedimento assoluto solo quello derivante dalla necessità dell'imputato di prendere parte a votazioni in assemblea: il che significherebbe introdurre una distinzione "fra diversi aspetti dell'attività del parlamentare, tutti riconducibili egualmente ai suoi diritti e doveri funzionali", non potendosi inoltre "escludere che l'esigenza di indire votazioni insorga in ogni momento nel corso delle attività delle assemblee parlamentari, indipendentemente dalla preventiva programmazione dei lavori".

Tuttavia l'autorità giudiziaria, come ogni altro potere, "allorquando agisce nel campo suo proprio e nell'esercizio delle sue competenze", deve tener conto "non solo delle esigenze delle attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni", e così "ai fini dell'apprezzamento degli impedimenti invocati per chiedere il rinvio dell'udienza" (tutte le citazioni sono tratte dalla sentenza n. 225 del 2001). Pertanto il giudice non può, al di fuori di un ragionevole bilanciamento fra le due esigenze, entrambe di valore costituzionale, della speditezza del processo e della integrità funzionale del Parlamento, far prevalere solo la prima, ignorando totalmente la seconda.

5.– Nella specie, la Corte d'assise di primo grado di Reggio Calabria non ha rispettato tali principi.

Di fronte alla allegazione di un impedimento, accompagnata da un telegramma del Presidente della Camera dei deputati, che attestava inequivocabilmente la concomitanza di "lavori parlamentari" nella stessa data, l'autorità giudicante (che si trovava a celebrare la prima udienza del processo) non ha operato alcuna valutazione in concreto atta a confrontare o bilanciare l'interesse del processo con l'interesse della Camera alla partecipazione del suo componente ai lavori in programma, o a rendere compatibili le due esigenze, ma si è limitata a osservare

che non sarebbe stato specificato se il deputato avrebbe effettivamente partecipato ai lavori o se la sua presenza fosse "indispensabile in Parlamento".

Essa non ha dunque adeguatamente valutato, in correlazione con l'interesse del processo, quello a non privare l'assemblea parlamentare della partecipazione del suo componente, il cui diritto-dovere di prendere parte ai lavori sussiste, in linea di principio, rispetto ad ogni attività della Camera di appartenenza: con ciò ha leso le attribuzioni costituzionali della ricorrente.

Alla constatazione dell'avvenuta lesione consegue l'annullamento del provvedimento impugnato, fermo restando che spetterà alle competenti autorità giurisdizionali investite del processo (essendosi questo nel frattempo concluso in primo grado) valutare le eventuali conseguenze di tale annullamento sul piano processuale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara, in accoglimento del ricorso in epigrafe, che non spettava alla Corte d'assise di primo grado di Reggio Calabria, senza una valutazione del caso concreto che tenesse conto, oltre che dell'interesse alla speditezza del processo, dell'interesse della Camera dei deputati alla partecipazione del suo componente allo svolgimento delle attività parlamentari, negare la validità dell'impedimento addotto a giustificazione dell'assenza dell'imputato componente della Camera medesima; e conseguentemente

b) annulla l'impugnata ordinanza 16 novembre 1998 della Corte d'assise di primo grado di Reggio Calabria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2003.

Riccardo CHIEPPA, Presidente
Valerio ONIDA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2003.

Sentenza del 13 gennaio-20 gennaio 2004, n. 24

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Riccardo CHIEPPA Presidente
- Gustavo ZAGREBELSKY Giudice
- Valerio ONIDA
- Carlo MEZZANOTTE
- Fernanda CONTRI
- Guido NEPPI MODONA
- Piero Alberto CAPOTOSTI
- Annibale MARINI
- Franco BILE
- Giovanni Maria FLICK
- Francesco AMIRANTE
- Ugo DE SIERVO
- Romano VACCARELLA
- Paolo MADDALENA
- Alfio FINOCCHIARO

-
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, in relazione al comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promosso con ordinanza del 30 giugno 2003 dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Silvio Berlusconi iscritta al n. 633 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di Silvio Berlusconi e della CIR spa nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 dicembre 2003 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Gaetano Pecorella e Niccolò Ghedini per Silvio Berlusconi, Giuliano Pisapia, Alessandro Pace e Roberto Mastroianni per la CIR spa e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(Omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale di Milano solleva questione di legittimità costituzionale del comma 2, in relazione al comma 1, dell'art. 1 della legge 20 giugno 2003, n.140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), il quale, fatti salvi gli articoli 90 e 96 della Costituzione, dispone la sospensione, dall'entrata in vigore della legge stessa, dei processi penali in corso nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 (Presidente della Repubblica, Presidente del Senato della Repubblica, Presidente della Camera dei deputati, Presidente del Consiglio dei ministri, Presidente della Corte costituzionale), in ogni fase, stato o grado, per qualsiasi reato, anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime.

Secondo il giudice remittente la norma censurata, nello stabilire per i processi suindicati la sospensione automatica, generalizzata e senza prefissione di un termine finale, viola l'art. 3 Cost., anzitutto con riguardo all'art. 112 Cost., che sancisce il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale; in secondo luogo con riferimento agli artt. 68, 90 e 96 Cost., in quanto attribuisce alle persone che ricoprono una delle menzionate alte cariche dello Stato una prerogativa non prevista dalle citate disposizioni della Costituzione, che verrebbero quindi ad essere illegittimamente modificate con legge ordinaria, in violazione anche dell'art. 138 Cost., disposizione questa che il remittente non indica nel dispositivo dell'ordinanza, ma cita in motivazione ed alla quale fa implicito ma chiaro riferimento in tutto l'iter argomentativo del provvedimento; infine viola gli artt. 24, 111 e 117 Cost., perché non consente l'esercizio del diritto di difesa da parte dell'imputato e delle parti civili, in contrasto anche con la Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

2.— In via preliminare si osserva che l'astensione dei magistrati componenti del collegio presso il quale era incardinato il processo penale e che ha sollevato la presente questione incidentale non ha influenza sulla rilevanza e quindi sull'ammissibilità della medesima.

L'astensione, infatti, non comporta la regressione del giudizio ad una fase preprocessuale, tale da escludere l'immediata applicazione della norma da scrutinare.

E' opportuno soggiungere che, secondo il principio affermato dall'indirizzo di gran lunga prevalente di questa Corte (v., ex plurimis, ordinanze n. 270 del 2003, n. 383 del 2002, n. 110 del 2000, sentenze n. 171 del 1996 e n. 300 del 1984), le vicende del giudizio a quo non incidono sullo svolgimento del processo costituzionale, caratterizzato dall'interesse generale alla risoluzione della prospettata questione. Né si può aderire alla tesi difensiva secondo la quale, non essendovi altri processi pendenti nei quali potrebbe ipotizzarsi l'applicazione della norma censurata, non sarebbe configurabile alcun interesse generale cui riferirsi. Non soltanto, infatti, non è provata tale situazione, ma la tesi non tiene conto del rilievo secondo cui la disposizione in oggetto (comma 2 dell'art. 1 della legge n. 140 del 2003) ha carattere di transitorietà anche rispetto alla norma – non espressamente formulata ma necessariamente desumibile – la quale impone l'immediata sospensione di quei processi penali nei quali dovesse verificarsi in qualsiasi momento la coincidenza della qualità d'imputato con quella di titolare di una delle cinque alte cariche indicate nel comma 1 dello stesso art. 1.

La questione, pertanto, non riguarda soltanto il processo in cui è stata sollevata, ma ha valenza generale, sicché dev'essere esaminata nel merito.

3.— Per rispondere agli interrogativi posti dall'ordinanza di rimessione occorre, in primo luogo, definire quali siano la natura, la funzione e la portata della normativa impugnata.

Essa riguarda una sospensione del processo penale, istituto che si sostanzia nel temporaneo arresto del normale svolgimento del medesimo ed è oggetto non di una disciplina generale, bensì di specifiche regolamentazioni dettate con riguardo alla diversità dei presupposti e delle finalità perseguite.

Le sospensioni possono essere così raggruppate:

a) sospensioni per l'esistenza di una pregiudiziale (costituzionale, comunitaria, civile, amministrativa, tributaria etc.);

b) sospensioni dovute all'instaurazione di procedimenti incidentali finalizzati ad assicurare la terzietà del giudice o la serenità dello svolgimento del processo (ricusazione, rimessione);

c) sospensioni per il compimento di atti e comportamenti che possono influire sull'esito del processo in modo tale da rendere tale esito, nella valutazione del legislatore, preferibile rispetto a quelli prevedibili sulla base del normale svolgimento del processo stesso (come avviene per l'affidamento in prova dell'imputato nel processo minorile e per il compimento delle riparazioni, delle restituzioni e del risarcimento del danno nel processo davanti al giudice di pace);

d) sospensioni per ragioni soggettive, quali quella dipendente dalla condizione dell'imputato che per infermità di mente non è in grado di partecipare coscientemente al processo, e quella degli appartenenti a reparti mobilitati prevista dall'art. 243 del codice penale militare di guerra.

Se si prescinde da quest'ultima, peraltro prevista in un testo risalente (regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303), mai sottoposto a scrutinio di costituzionalità e soprattutto connesso ad una situazione eccezionale quale lo stato di guerra, le altre sospensioni soddisfano esigenze del processo e sono finalizzate a realizzare le condizioni perché esso abbia svolgimento ed esito regolari, anche se ciò può comportare la temporanea compressione dei diritti che vi sono coinvolti. Ciò vale anche per la sospensione stabilita per l'ipotesi dell'imputato incapace, perché la capacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo è aspetto indefettibile del diritto di difesa senza il cui effettivo esercizio nessun processo è immaginabile, come questa Corte ha affermato fin dai primi anni della sua attività (cfr. sentenze n. 59 del 1959 e n. 354 del 1996). Da quanto fin qui esposto emerge che la sospensione, di solito prevista per situazioni oggettive del processo, è funzionale al suo regolare proseguimento.

Ciò non significa che quello delle sospensioni sia un sistema chiuso e che il legislatore non possa stabilire altre sospensioni finalizzate alla soddisfazione di esigenze extraprocessuali, ma implica la necessità di identificare i presupposti di tali sospensioni e le finalità perseguite, eterogenee rispetto a quelle proprie del processo.

4.— La situazione cui si riconnette la sospensione disposta dalla norma censurata è costituita dalla coincidenza delle condizioni di imputato e di titolare di una delle cinque più alte cariche dello Stato ed il bene che la misura in esame vuol tutelare deve essere ravvisato nell'assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche.

Si tratta di un interesse apprezzabile che può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale.

E' un modo diverso, ma non opposto, di concepire i presupposti e gli scopi della norma la tesi secondo la quale il legislatore, considerando che l'interesse pubblico allo svolgimento delle attività connesse alle alte cariche comporti nel contempo un legittimo impedimento a comparire, abbia voluto stabilire una presunzione assoluta di legittimo impedimento. Anche sotto questo aspetto la misura appare diretta alla protezione della funzione.

Occorre ora accertare e valutare come la norma incida sui principi del processo e sulle posizioni e sui diritti in esso coinvolti.

5.— La sospensione in esame è generale, automatica e di durata non determinata.

Ciascuna di siffatte caratteristiche esige una chiarificazione.

La sospensione concerne i processi per imputazioni relative a tutti gli ipotizzabili reati, in qualunque epoca commessi, che siano extrafunzionali, cioè estranei alle attività inerenti alla carica, come risulta chiaro dalla espressa salvezza degli artt. 90 e 96 della Costituzione.

Essa è automatica nel senso che la norma la dispone in tutti i casi in cui la suindicata coincidenza si verifichi, senza alcun filtro, quale che sia l'imputazione ed in qualsiasi momento dell'iter processuale, senza possibilità di valutazione delle peculiarità dei casi concreti.

Infine la sospensione, predisposta com'è alla tutela delle importanti funzioni di cui si è detto e quindi legata alla carica rivestita dall'imputato, subisce, per quanto concerne la durata, gli effetti della reiterabilità degli incarichi e comunque della possibilità di investitura in altro tra i cinque indicati. E non è fondata l'obiezione secondo la quale il protrarsi dell'arresto del processo sarebbe da attribuire ad accadimenti e non alla norma, perché è questa a consentire l'indefinito protrarsi della sospensione.

6.— Da quanto detto emerge anzitutto che la misura predisposta dalla normativa censurata crea un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale.

La constatazione di tale differenziazione non conduce di per sé all'affermazione del contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione. Il principio di eguaglianza comporta infatti che, se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative. In tale seconda ipotesi, tuttavia, ha decisivo rilievo il livello che l'ordinamento attribuisce ai valori rispetto ai quali la connotazione di diversità può venire in considerazione.

Nel caso in esame sono fondamentali i valori rispetto ai quali il legislatore ha ritenuto prevalente l'esigenza di protezione della serenità dello svolgimento delle attività connesse alle cariche in questione.

Alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il cui esercizio, nel nostro ordinamento, sotto più profili è regolato da precetti costituzionali.

L'automatismo generalizzato della sospensione incide, menomandolo, sul diritto di difesa dell'imputato, al quale è posta l'alternativa tra continuare a svolgere l'alto incarico sotto il peso di un'imputazione che, in ipotesi, può

concernere anche reati gravi e particolarmente infamanti, oppure dimettersi dalla carica ricoperta al fine di ottenere, con la continuazione del processo, l'accertamento giudiziale che egli può ritenere a sé favorevole, rinunciando al godimento di un diritto costituzionalmente garantito (art. 51 Cost.). Ed è appena il caso di osservare che, in considerazione dell'interesse generale sotteso alle questioni di legittimità costituzionale, è ininfluenza l'atteggiamento difensivo assunto dall'imputato nella concretezza del giudizio.

Sacrificato è altresì il diritto della parte civile la quale, anche ammessa la possibilità di trasferimento dell'azione in sede civile, deve soggiacere alla sospensione prevista dal comma 3 dell'art. 75 del codice di procedura penale.

7.— Si è affermato, per sostenere la legittimità costituzionale della legge, che nessun diritto è definitivamente sacrificato, nessun principio costituzionale è per sempre negletto.

La tesi non può essere accolta.

All'effettività dell'esercizio della giurisdizione non sono indifferenti i tempi del processo. Ancor prima che fosse espressamente sancito in Costituzione il principio della sua ragionevole durata (art. 111, secondo comma), questa Corte aveva ritenuto che una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa (sentenza n. 354 del 1996) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo (sentenza n. 353 del 1996).

8.— La Corte ritiene che anche sotto altro profilo l'art. 3 Cost. sia violato dalla norma censurata.

Questa, infatti, accomuna in unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni e distingue, per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti. Né vale invocare, come precedente e termine di comparazione, l'art. 205 cod.proc.pen. il quale disciplina un aspetto secondario dell'esercizio della giurisdizione, ossia i luoghi in cui i titolari delle cinque più alte cariche dello Stato possono essere ascoltati come testimoni.

Non è superfluo soggiungere che, mentre vengono fatti salvi gli artt. 90 e 96 Cost., nulla viene detto a proposito del secondo comma dell'art. 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che ha esteso a tutti i giudici della Corte costituzionale il godimento dell'immunità accordata nel secondo comma dell'art.

68 Cost. ai membri delle due Camere. Ne consegue che si riscontrano nella norma impugnata anche gravi elementi di intrinseca irragionevolezza.

La questione è pertanto fondata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Resta assorbito ogni altro profilo di illegittimità costituzionale.

9.— La disposizione direttamente impugnata si inserisce in un contesto normativo le cui articolazioni, per quanto riguarda i primi due commi – che si riferiscono, rispettivamente, alle due situazioni della non sottoponibilità a processo e della sospensione dei processi eventualmente già in corso – sono dirette alla medesima, sostanziale finalità, hanno lo stesso ambito soggettivo di applicazione ed entrano in contrasto con gli stessi precetti costituzionali. Pertanto, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale deve estendersi anche ai commi 1 e 3, non direttamente impugnati, dell'art. 1 della legge n. 140 del 2003: al comma 1 per le ragioni appena dette, ed al comma 3, concernente la sospensione della prescrizione per il tempo di applicazione delle misure di cui ai primi due commi, perché lo stesso, caducati i precedenti, non ha alcuna autonomia applicativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata decisione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 110, quinto comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), sollevata dal Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n.140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della predetta legge n. 140 del 2003.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2004.

Riccardo CHIEPPA, Presidente
Francesco AMIRANTE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2004.

Sentenza 13 luglio- 28 luglio 2004, n. 284

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

- Gustavo ZAGREBELSKY

Giudici

- Valerio ONIDA Giudice
- Carlo MEZZANOTTE
- Fernanda CONTRI
- Guido NEPPI MODONA
- Piero Alberto CAPOTOSTI
- Annibale MARINI
- Franco BILE
- Giovanni Maria FLICK
- Francesco AMIRANTE
- Ugo DE SIERVO
- Romano VACCARELLA
- Alfio FINOCCHIARO
- Alfonso QUARANTA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'ordinanza 18 febbraio 1998 del Tribunale di Taranto, prima sezione penale, che ha rigettato l'istanza presentata dalla difesa dell'on. Giancarlo Cito, di rinvio della udienza dibattimentale in ragione dell'impedimento parlamentare, e della sentenza n. 202/98 dello stesso Tribunale che ha definito il procedimento stesso; nonché delle sentenze n. 85/2000 della Corte d'appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, e n. 390/2001 della Corte di cassazione, quinta sezione penale, promosso con ricorso della Camera dei deputati, notificato il 26 aprile 2002, depositato in cancelleria il 2 maggio 2002 ed iscritto al n. 18 del registro conflitti 2002.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il Giudice relatore Valerio Onida;

udito l'avvocato Sergio Panunzio per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto
(*Omissis*)

Considerato in diritto

1.– Ricorre per conflitto di attribuzioni, con atto depositato il 25 maggio 2001, la Camera dei deputati contro tre autorità giudiziarie – il Tribunale di Taranto, prima sezione penale, la Corte d'appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, e la Corte di cassazione, quinta sezione penale – in relazione a provvedimenti giudiziari da esse adottati in un processo a carico del deputato Giancarlo Cito, imputato di diffamazione nei confronti di un giornalista.

Precisamente, la ricorrente impugna, in primo luogo, l'ordinanza in data 18 febbraio 1998 con la quale il Tribunale di Taranto, decidendo sull'istanza presentata il giorno prima dal difensore dell'imputato, e volta al riconoscimento dell'impedimento legittimo a comparire di quest'ultimo in relazione ai lavori della Camera dei deputati previsti per i giorni 17, 18, 19 e 20 febbraio, respingeva l'istanza, rilevando che "la stessa è stata presentata in data 17.2.98 benché l'ordine del giorno della seduta della Camera dei deputati per i giorni 17, 18 e 19 c.m. fosse stato trasmesso a mezzo fax il 02.02.98 (per come risulta dalla stampigliatura apposta sulla copia prodotta) e che pertanto l'istanza è stata presentata tardivamente"; considerando che "la seduta parlamentare della data odierna è fissata per le ore 16.00 per cui l'imputato poteva comparire nella mattinata, eventualmente chiedendo che il suo processo fosse trattato con precedenza"; rilevando infine "che il processo viene da rinvio del 22.12.1997, udienza in cui era presente l'imputato che nulla ha osservato in ordine alla data del rinvio": e ritenendo "che pertanto l'impedimento addotto non è assoluto".

Nel seguito dell'udienza il Tribunale dava atto che era pervenuto un fax dell'imputato in cui questi segnalava di essere impedito a presenziare al processo dalla concomitanza della seduta della Camera e segnalava altresì la circostanza che egli si era recato a Roma sin dal giorno precedente; il Tribunale non riteneva però che il contenuto del fax potesse rimettere in discussione il contenuto dell'ordinanza già emessa, alla quale rimandava, disponendo che si procedesse alla discussione.

In secondo luogo, la Camera impugna la sentenza resa dal medesimo Tribunale lo stesso 18 febbraio 1998, nella cui esposizione in fatto si ricordavano l'istanza dell'imputato e l'ordinanza di reiezione, e che, pronunciando sull'imputazione, condannava l'imputato medesimo ad una pena detentiva nonché al risarcimento del danno nei confronti della parte civile.

Ancora, è impugnata la sentenza della Corte d'appello di Lecce 21 ottobre 1999-10 marzo 2000, nella quale la Corte rigettava fra l'altro l'eccezione di nullità della ricordata ordinanza 18 febbraio 1998 del Tribunale, osservando che non costituisce impedimento a comparire una semplice possibilità di impedimento; che nella specie l'imputato aveva rappresentato solo il 18 febbraio, e dunque con "palese tardività" rispetto all'epoca in cui gli era stato comunicato il calendario dei lavori della Camera, di avere partecipato alle votazioni svoltesi il giorno 17 e di dover partecipare ai lavori programmati per il pomeriggio successivo (riferendosi, evidentemente, non all'originaria istanza dell'imputato, ma al fax del giorno successivo inviato al Tribunale); che votazioni erano previste solo per il giorno 20; e concludendo che nessuna delle situazioni esposte rivestiva il carattere dell'impedimento assoluto a comparire la mattina del 18, e pure nel pomeriggio dello stesso giorno "per la non indispensabilità della presenza del medesimo al dibattito parlamentare a causa della estraneità del momento deliberativo all'o.d.g."

Infine è impugnata la sentenza della Corte di cassazione 15 febbraio-19 marzo 2001, nella quale si rigettava il ricorso dell'imputato, disattendendo fra l'altro il motivo incentrato sulla nullità del primo giudizio a seguito del mancato riconoscimento dell'impedimento in questione, con una motivazione in cui si osserva, in via generale, che "il delicato equilibrio tra la funzione giurisdizionale e quella parlamentare trova contemperamento nel bilanciamento degli interessi confliggenti, operato di volta in volta dal giudice, sulla scorta della concreta situazione processuale", che "l'indiscriminata valenza dell'impedimento di natura parlamentare paralizzerebbe la definizione del procedimento, comportando la prescrizione del reato", e che "la definizione del procedimento in tempi ragionevoli soddisfa non solo l'interesse (punitivo, ma non solo) dello Stato e le legittime aspettative della persona offesa, ma anche l'interesse dello stesso imputato, ove questi non si proponga fini dilatori"; e si afferma, quanto alla specie, che la pronuncia del giudice territoriale si sottrae al sindacato della stessa Corte di cassazione, "argomentando circa la tardività dell'impedimento dedotto con proposizioni logicamente e giuridicamente ineccepibili".

Nel ricorso – proposto, è opportuno ricordare, prima della sentenza n. 225 del 2001, in cui per la prima volta questa Corte si è pronunciata su un conflitto di attribuzioni fra la Camera dei deputati ed un'autorità giudiziaria in tema di mancato riconoscimento di un impedimento dell'imputato che sia membro delle Camere, derivante dalla contemporaneità di lavori parlamentari – la Camera chiede dichiararsi che non spetta alle autorità giudiziarie contro cui ricorre "negare che costituisca impedimento assoluto alla partecipazione del deputato on. Giancarlo Cito alla udienza dibattimentale presso il Tribunale di Taranto il diritto-dovere del medesimo di assolvere il mandato parlamentare partecipando alle votazioni dell'assemblea della Camera indette nello stesso giorno"; e, in particolare, non spetta alla Corte di cassazione "dichiarare riservato al bilanciamento del giudice penale, alla stregua delle risultanze processuali, il giudizio sulla spettanza del carattere di impedimento assoluto a partecipare

all'udienza alla situazione dell'imputato parlamentare che sia impegnato in votazioni in assemblea concomitanti con l'udienza penale". Chiede per l'effetto di annullare i provvedimenti giudiziari impugnati.

Il ricorso deduce la lesione delle attribuzioni costituzionali della Camera con particolare riferimento alla circostanza che il deputato, nella specie, era stato chiamato ad esercitare il suo diritto-dovere di votare in assemblea, pur non escludendo che analoga lesione possa aversi anche quando non si tratti di votazione in assemblea. Secondo la ricorrente, la pretesa dell'autorità giudiziaria di rimettere al solo giudice, alla stregua della valutazione delle circostanze processuali, il giudizio sul carattere di impedimento assoluto di tutte le attività dei parlamentari, considerate fra loro "fungibili", violerebbe gli articoli 64, 68 e 72 della Costituzione, che garantiscono il funzionamento interno dell'assemblea nei confronti delle interferenze di qualsiasi potere, e non realizzerebbe un contemperamento equilibrato tra le esigenze della giurisdizione e quelle della funzione parlamentare, in contrasto anche con il principio di leale cooperazione: l'impedimento derivante dalla concomitanza di lavori parlamentari comportanti votazioni in assemblea dovrebbe comunque essere riconosciuto come assoluto.

Il diniego del carattere assoluto di detto impedimento lederebbe altresì la libertà del mandato parlamentare garantita dall'art. 67 della Costituzione, e perciò l'autonomia e l'indipendenza della Camera.

Ancora, le decisioni impuginate comporterebbero il completo sacrificio delle esigenze della funzione parlamentare, operando un bilanciamento irragionevole, mentre solo il riconoscimento del carattere assoluto dell'impedimento nel caso di concomitanti votazioni in assemblea permetterebbe alle due funzioni di convivere in modo soddisfacente e di ovviare al problema delle pratiche dilatorie.

Un ultimo motivo del ricorso – su cui la ricorrente ha in particolare insistito nella memoria, prendendo atto degli indirizzi nel frattempo enunciati da questa Corte nelle sentenze n. 225 del 2001 e n. 263 del 2003 – lamenta la violazione del principio di leale collaborazione e del dovere di lealtà e correttezza del giudice, che obbliga il potere giudiziario al rispetto effettivo delle prerogative degli altri organi costituzionali. Infatti i giudici avrebbero invocato una inesistente tardività della richiesta di rinvio, che invece era stata presentata tempestivamente, il giorno prima dell'udienza, con istanza che la Corte d'appello ha completamente ignorato; non avrebbero tenuto conto che dalla documentazione presentata si deduceva che l'imputato era chiamato a votare anche nel giorno precedente a quello dell'udienza, fino alle ore 23, il che avrebbe reso non praticabile la soluzione prospettata nell'ordinanza del Tribunale, di presenziare comunque all'udienza nella mattina del giorno 18 febbraio; la Corte d'appello avrebbe equivocato nell'affermare che votazioni erano previste solo per il giorno 20, mentre esse erano previste anche nei giorni precedenti; la Corte di cassazione avrebbe evocato i rischi di pratiche dilatorie in relazione ad una vicenda in cui l'impedimento parlamentare venne fatto valere dall'imputato in quell'unica occasione. Le motivazioni ed argomentazioni dei giudici di merito, definite "giuridicamente ineccepibili" dalla Corte di cassazione, sarebbero

sintomatiche di un approccio non corretto e non ispirato all'impegno di riconoscere effettivamente le attribuzioni del potere parlamentare, che verrebbero invece aggirate.

2.– Il ricorso è stato dichiarato ammissibile, in sede di preliminare deliberazione, con l'ordinanza n. 126 del 2002.

3.– Si deve rilevare preliminarmente che il ricorso della Camera dei deputati è stato proposto, a oltre tre anni di distanza dalla pronuncia che disconosceva l'impedimento parlamentare allegato dal deputato Cito, solo dopo che si è esaurito per intero l'iter processuale, con la definitiva conferma, da parte della Corte di cassazione, della condanna inflitta, previa reiezione delle eccezioni di nullità proposte dall'imputato in relazione al mancato riconoscimento dell'impedimento in questione.

In assenza di un termine per sollevare il conflitto di attribuzioni, tale circostanza non può però, di per sé, incidere sulla proponibilità del ricorso, che fa leva sulla lesione delle attribuzioni dell'organo parlamentare, indipendentemente dalle sorti della singola vicenda processuale, che riguarda invece il solo imputato-deputato. Né di per sé, indipendentemente da quanto più oltre si dirà circa la non accoglibilità della domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati, ciò comporta il venir meno dell'interesse a ricorrere, che nella specie riposa esclusivamente sull'interesse dell'organo parlamentare a non vedere affermato, senza controllo di questa Corte, un criterio concreto di componimento, ai fini del riconoscimento di un impedimento a presenziare all'udienza a causa di lavori parlamentari, delle istanze contrapposte volte a dare rilievo alla funzione parlamentare e a quella della giurisdizione penale, entrambe di rilevanza costituzionale.

4.– Nel merito, il ricorso è fondato nei limiti di seguito precisati.

I principi di ordine costituzionale che caratterizzano la materia in questione sono stati individuati nella sentenza n. 225 del 2001, e ribaditi nella sentenza n. 263 del 2003.

La posizione dell'imputato membro del Parlamento di fronte alla giurisdizione penale "non è assistita da speciali garanzie costituzionali diverse da quelle stabilite" dall'art. 68, primo e secondo comma, della Costituzione. Al di fuori delle ipotesi ivi disciplinate "trovano applicazione, nei confronti dell'imputato parlamentare, le generali regole del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali". E' compito delle competenti autorità giurisdizionali, e non della Corte costituzionale, interpretare e applicare le regole processuali, anche stabilendo "se e in che limiti gli impedimenti legittimi derivanti [...] dalla sussistenza di doveri funzionali relativi ad attività di cui sia titolare l'imputato, rivestano tale carattere di absolutezza da dover essere equiparati, secondo il dettato dell'art. 486 del codice di procedura penale, a cause di forza maggiore". Non vi è luogo, in questo

campo, ad individuare "regole speciali, derogatorie del diritto comune", e nemmeno dunque la regola per cui costituirebbe in ogni caso impedimento assoluto quello (e solo quello) derivante dalla necessità per l'imputato di prendere parte a votazioni in assemblea: il che significherebbe introdurre una distinzione "fra diversi aspetti dell'attività del parlamentare, tutti riconducibili egualmente ai suoi diritti e doveri funzionali", non potendosi inoltre "escludere che l'esigenza di indire votazioni insorga in ogni momento nel corso delle attività delle assemblee parlamentari, indipendentemente dalla preventiva programmazione dei lavori". Tuttavia l'autorità giudiziaria, "allorquando agisce nel campo suo proprio e nell'esercizio delle sue competenze", deve tener conto "non solo delle esigenze delle attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni", e così "ai fini dell'apprezzamento degli impedimenti invocati per chiedere il rinvio dell'udienza" (in questi termini la sentenza n. 225 del 2001, testualmente richiamata dalla sentenza n. 263 del 2003). Pertanto "il giudice non può, al di fuori di un ragionevole bilanciamento fra le due esigenze, entrambe di valore costituzionale, della speditezza del processo e della integrità funzionale del Parlamento, far prevalere solo la prima, ignorando totalmente la seconda" (sentenza n. 263 del 2003).

5.– Nella specie, il Tribunale di Taranto non ha rispettato tali principi, non operando una valutazione in concreto atta a bilanciare l'interesse allo svolgimento del processo con l'interesse della Camera alla partecipazione del suo componente ai lavori programmati, secondo l'ordine del giorno prodotto allo stesso Tribunale, o a rendere compatibili le due esigenze. Esso si è trincerato dietro un rilievo di pretesa "tardività" dell'istanza (presentata peraltro già il giorno prima dell'udienza fissata), pur in assenza di qualsiasi termine prescritto per l'allegazione dell'impedimento, e dietro l'improbabile rilievo della possibilità di conciliare le due presenze in città diverse e lontane nel giorno in questione, senza tenere conto che dalla documentazione prodotta dal difensore risultava l'impegno parlamentare già nel pomeriggio e nella sera del giorno precedente; lamentando inoltre che l'impedimento non fosse stato fatto valere in occasione del rinvio disposto nella precedente udienza, anteriore peraltro di quasi due mesi (il che attiene semmai alla condotta processuale dell'imputato, non all'oggettività dell'impedimento).

A sua volta la Corte d'appello, nel rivalutare la situazione, è incorsa in evidenti equivoci, avendo da un lato confuso la presentazione dell'istanza (avvenuta il 17 febbraio) con l'invio da parte dell'imputato del nuovo fax il giorno stesso dell'udienza, e, dall'altro lato, avendo omesso di rilevare che l'ordine del giorno prodotto prevedeva l'esame di disegni di legge, dunque con possibili votazioni, nei giorni 17, 18, 19 e 20, e non solo il giorno 20 (per quest'ultimo giorno precisandosi solo che erano previste votazioni "sino alle ore 14").

La Corte di cassazione ha invece individuato un principio corretto quando ha statuito, in generale, che l'equilibrio fra le due funzioni in gioco deve trovare "contemperamento nel bilanciamento degli interessi confliggenti, operato di volta in volta dal giudice, sulla scorta della concreta situazione processuale", senza che si debba sempre riconoscere una "indiscriminata valenza" dell'impedimento parlamentare. Ma ha poi avallato in modo sostanzialmente immotivato la decisione del Tribunale, affetta invece dai vizi che si sono detti.

Tanto basta per riconoscere che, nella specie, l'autorità giudiziaria competente non ha operato il bilanciamento in concreto che le era demandato, valutando, in correlazione con l'interesse del processo, quello a non privare l'assemblea parlamentare della partecipazione del suo componente. In tal modo ha leso le attribuzioni della Camera ricorrente.

6.– Non può invece essere accolta la domanda della ricorrente di annullamento dei provvedimenti impugnati.

L'avvenuto esaurimento della vicenda processuale, con la formazione del giudicato, impedisce che, nella specie, questa Corte possa dare alla propria pronuncia, concernente uno specifico episodio interno al processo, un contenuto tale da riaprire quella vicenda, rimettendo in discussione rapporti e situazioni giuridiche (concernenti non solo l'imputato, ma anche la parte civile) consolidatisi per effetto appunto del giudicato: riapertura dalla quale nessuna conseguenza potrebbe discendere per la tutela della posizione costituzionale della ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara, in parziale accoglimento del ricorso in epigrafe, che non spettava all'autorità giudiziaria, e nella specie al Tribunale di Taranto, prima sezione penale, alla Corte d'appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, e alla Corte di cassazione, quinta sezione penale, negare la validità dell'impedimento addotto dall'imputato componente della Camera medesima senza una valutazione del caso concreto che tenesse conto, oltre che dell'interesse del processo, dell'interesse della Camera dei deputati alla partecipazione del suo componente allo svolgimento delle attività parlamentari.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente
Valerio ONIDA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2004.

Sentenza 12 dicembre-15 dicembre 2005, n. 451

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

- Annibale MARINI

Giudici

- Franco BILE

- Giovanni Maria FLICK

- Francesco AMIRANTE

- Ugo DE SIERVO

- Romano VACCARELLA

- Paolo MADDALENA

- Alfio FINOCCHIARO

- Alfonso QUARANTA

- Franco GALLO

- Luigi MAZZELLA

- Gaetano SILVESTRI

- Sabino CASSESE

- Maria Rita SAULLE

- Giuseppe TESAURO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorti a seguito di due ordinanze del 5 giugno 2000 e del 1° ottobre 2001, nonché della sentenza del 22 novembre 2003, n. 11069, emesse dal Tribunale di Milano, prima sezione penale, e di tre ordinanze del 14 luglio 2000, del 9 ottobre 2000, del 21 novembre 2001, nonché della sentenza del 29 aprile 2003, n. 4688, emesse dal Tribunale di Milano, quarta sezione penale, promossi dalla Camera dei deputati con ricorsi notificati il 18 maggio 2005, depositati in cancelleria il 1° giugno 2005 ed iscritti ai numeri 22 e 23 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2005, fase di merito.

Visti gli atti di costituzione del Senato della Repubblica nonché gli atti di intervento del deputato Cesare Previti;

uditi nell'udienza pubblica del 29 novembre 2005 i Giudici relatori Franco Bile e Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Roberto Nania per la Camera dei deputati e Stefano Grassi per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto
(*Omissis*)

Considerato in diritto

1. – Con i ricorsi indicati in epigrafe, la Camera dei deputati ha proposto due conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti rispettivamente della prima e della quarta sezione penale del Tribunale di Milano, in riferimento a provvedimenti adottati nell'ambito procedimenti penali in cui è imputato, tra gli altri, il deputato Cesare Previti.

Il conflitto iscritto al n. 22 del 2005 riguarda le ordinanze emesse in data 5 giugno 2000 e 1° ottobre 2001 e la sentenza pronunciata il 22 novembre 2003, n. 11069/03. Rispetto a tali provvedimenti, la Camera dei deputati chiede che la Corte dichiari «che non spetta all'autorità giudiziaria, e per essa al Tribunale di Milano, sezione prima penale, disconoscere nella specie, negandogli validità, l'impedimento del deputato a partecipare all'udienza penale per concomitanti impegni parlamentari, così come non le spetta affermare che l'impedimento non opera non consistendo i lavori parlamentari di cui si tratta in votazioni o che l'impedimento non sia stato provato o che comunque il suo mancato riconoscimento sia rimasto “innocuo”; e che pertanto non le spetta impedire che il contemperamento tra esigenze del processo ed esigenze del mandato parlamentare venga realizzato in concreto a seguito della declaratoria di nullità degli atti compiuti in udienza nonché del decreto che dispone il giudizio». Conseguentemente la ricorrente chiede altresì che la Corte annulli gli atti impugnati.

A sua volta il conflitto iscritto al n. 23 del 2005 concerne le ordinanze emesse in data 14 luglio 2000, 9 ottobre 2000 e 21 novembre 2001, nonché la sentenza pronunciata il 29 aprile 2003 n. 4688/03. La ricorrente chiede che questa Corte dichiari che non spetta all'autorità giudiziaria e, per essa, al Tribunale di Milano, quarta sezione penale: a) «disconoscere nella specie, negandogli validità, l'impedimento del deputato a partecipare alle udienze penali per concomitanti impegni parlamentari»; b) «affermare che l'impedimento stesso non sia stato provato o lo sia stato tardivamente»; c) «impedire che il contemperamento tra esigenze del processo ed esigenze dell'attività parlamentare venga realizzato in concreto a seguito della declaratoria di nullità degli atti compiuti in tali udienze

nonché del decreto che dispone il giudizio». Conseguentemente la Camera richiede che questa Corte annulli anche questi provvedimenti.

2. – I due giudizi per conflitto devono essere riuniti, perché pongono questioni in gran parte analoghe.

I ricorsi sono parzialmente fondati.

3. – Questa Corte è stata più volte chiamata a risolvere conflitti di attribuzione del tipo di quelli proposti con i ricorsi in esame. In particolare con la sentenza n. 225 del 2001 la Corte, decidendo un conflitto proposto dalla Camera dei deputati, ha annullato talune ordinanze emesse dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano nel corso degli stessi processi nel cui ambito sono successivamente intervenuti i provvedimenti oggetto dei presenti conflitti (concernenti le medesime situazioni processuali cui si riferivano gli atti annullati).

Con la citata sentenza, la Corte ha affermato che la posizione dell'imputato membro del Parlamento di fronte alla giurisdizione penale non è assistita da speciali garanzie costituzionali, salvo quelle (estrane al caso di specie) stabilite dall'art. 68 della Costituzione, per cui – al di fuori di queste tassative ipotesi – per l'imputato parlamentare operano le generali regole del processo, con le relative sanzioni e gli ordinari rimedi processuali.

La Corte ha anche rilevato che – ove l'imputato, come nel caso in esame, deduca di essere impedito ad intervenire all'udienza dovendo esercitare il suo diritto-dovere di partecipare ai lavori parlamentari – fra l'esigenza di speditezza dell'attività giurisdizionale e quella di tutela delle attribuzioni parlamentari, aventi entrambe fondamento costituzionale, si può determinare un'interferenza suscettibile di incidere sulle attribuzioni costituzionali di un soggetto estraneo al processo penale e, in particolare, sull'interesse della Camera di appartenenza a che ciascuno dei suoi componenti sia libero di regolare la propria partecipazione ai lavori parlamentari nel modo ritenuto più opportuno.

Pertanto, il giudice non può limitarsi ad applicare le regole generali del processo in tema di onere della prova del legittimo impedimento dell'imputato, incongruamente coinvolgendo un soggetto costituzionale estraneo al processo stesso, ma (come la Corte ha rilevato) ha l'onere di programmare il calendario delle udienze in modo da evitare coincidenze con i giorni di riunione degli organi parlamentari.

4. – Dalla distinzione fra i due giudizi – e in particolare dal rilievo che in quello per conflitto la Corte è chiamata esclusivamente a decidere in ordine alle denunciate lesioni delle attribuzioni costituzionali della Camera, ad opera dei provvedimenti impugnati (così la citata sentenza n. 225 del 2001) – discende direttamente l'inammissibilità degli interventi spiegati avanti a questa Corte dal parlamentare assoggettato a processo penale. Del resto il principio generale secondo cui nel giudizio per conflitto la legittimazione spetta soltanto agli organi

dei poteri confliggenti subisce un'unica deroga quando (ma non è il caso di specie) l'esito di tale giudizio possa definitivamente pregiudicare le posizioni di un soggetto ad esso estraneo (cfr. sentenza n. 342 del 2004).

D'altro canto il prosieguo del giudizio penale – dopo l'annullamento, da parte di questa Corte, delle ordinanze del giudice dell'udienza preliminare – sotto nessun profilo può considerarsi come “giudizio di ottemperanza” del giudicato costituzionale, ostando a tale configurazione le differenze oggettive e soggettive esistenti fra il processo costituzionale e quello penale.

5. – I provvedimenti impugnati con i due ricorsi devono essere esaminati alla luce dei principi appena enunciati.

6. – Con il ricorso iscritto al n. 22 del 2005, la Camera dei deputati ha, come detto, impugnato le ordinanze rese dalla prima sezione penale del Tribunale di Milano il 5 giugno 2000 e il 1° ottobre 2001 e la sentenza pronunciata il 22 novembre 2003.

7. – La prima delle citate ordinanze – emessa in pendenza del giudizio per conflitto deciso dalla sentenza n. 225 del 2001 – ha rigettato le eccezioni relative al dedotto impegno parlamentare dell'imputato, concomitante con l'udienza del 20 settembre 1999.

Il Tribunale ha ritenuto la non assolutezza dell'impedimento in quanto esso «concerneva non la partecipazione a votazioni in assemblea, ma ad altri lavori parlamentari».

Con tale ordinanza il giudice ha menomato le attribuzioni del Parlamento che – come questa Corte ha già affermato con la sentenza n. 225 del 2001 – hanno tutte, in linea di principio, pari dignità e non tollerano distinzioni «fra diversi aspetti dell'attività del parlamentare, tutti riconducibili ugualmente ai suoi diritti e doveri funzionali». Si deve quindi dichiarare che non spettava all'autorità giudiziaria formulare nella motivazione queste affermazioni.

8. – Con l'ordinanza del 1° ottobre 2001 – emessa dopo la sentenza n. 225 del 2001 che aveva annullato l'ordinanza resa dal giudice dell'udienza preliminare in data 20 settembre 1999 – il Tribunale ha rigettato l'istanza proposta dagli imputati per ottenere la “rimozione automatica” di tutti gli atti processuali compiuti nell'udienza tenuta in quella data e nelle successive, tra cui il decreto che aveva disposto il giudizio.

L'ordinanza si fonda su due distinti profili di motivazione.

Con il primo il Tribunale ha negato che la nullità dell'ordinanza del 20 settembre 1999 si sia estesa agli atti processuali posteriori, in considerazione della natura e della rilevanza delle attività svoltesi in quell'udienza, onde ogni “effetto diffusivo” si era definitivamente interrotto.

Con il secondo ordine di argomentazioni invece il Tribunale – sulla premessa di fatto che l'imputato aveva ritenuto di provare l'impedimento con la

produzione della lettera di convocazione alla Camera del capo del gruppo parlamentare di appartenenza – ha ritenuto tale allegazione «manchevole ed assolutamente inidonea a consentire al giudice [dell'udienza preliminare] quella valutazione di contemperamento di esigenze che la Corte costituzionale ha ammonito dover costituire oggetto necessario della valutazione del giudice».

Sotto il primo profilo il giudice ha adottato una motivazione di tipo processuale, il cui sindacato compete esclusivamente al giudice del processo penale.

Il secondo profilo merita le censure mosse dalla ricorrente, perché il giudice – pur in presenza di una situazione di potenziale conflitto con le attribuzioni costituzionali della Camera, soggetto estraneo al giudizio penale – si è limitato a far riferimento ad una motivazione di tipo processuale senza tenere adeguatamente conto di tali attribuzioni. Si deve quindi dichiarare che non spettava all'autorità giudiziaria formulare nella motivazione le affermazioni di cui sopra.

9. – La sentenza del 22 novembre 2003, che ha concluso il giudizio di primo grado, non contiene alcuna autonoma valutazione dell'impedimento, né affermazioni lesive delle prerogative del Parlamento.

10.– Con il ricorso iscritto al n. 23 del 2005 la Camera dei deputati ha impugnato le ordinanze rese dalla quarta sezione penale del Tribunale di Milano nelle date del 14 luglio 2000, 9 ottobre 2000 e 21 novembre 2001 e la sentenza del 29 aprile 2003.

11.– Le prime due ordinanze sono state emesse in pendenza del giudizio per conflitto deciso dalla sentenza n. 225 del 2001.

Con l'ordinanza del 14 luglio 2000, il Tribunale ha rigettato una pluralità di eccezioni di nullità sollevate dalle difese e tra esse quella relativa alla nullità del decreto che aveva disposto il giudizio, conseguente al mancato rilievo dell'impedimento assoluto a comparire dedotto dall'imputato per impegni parlamentari concomitanti con l'udienza preliminare nei giorni 22 settembre e 5 e 6 ottobre 1999.

Anche in questo caso il Tribunale ha adottato un duplice ordine di motivazioni.

In primo luogo ha ritenuto che spettava all'imputato fornire la piena prova dell'impedimento; che il giudice non aveva alcun dovere di attivarsi per conseguirla; che la lettera di convocazione del capo del gruppo parlamentare di appartenenza non aveva alcun valore di prova; e che la prova doveva concernere non solo la programmazione dei lavori parlamentari per un certo giorno, ma anche l'effettiva partecipazione dell'imputato ai lavori comportanti votazioni.

Tali affermazioni meritano le censure prospettate dalla ricorrente, per le stesse ragioni già illustrate a proposito dei provvedimenti della prima sezione, sopra esaminati. Deve aggiungersi, relativamente al rilievo concernente la

partecipazione ai lavori parlamentari, che essa in realtà può assumere connotati diversi, secondo le particolarità delle circostanze, e sostanzarsi anche nella decisione di non votare. Si deve quindi dichiarare che non spettava all'autorità giudiziaria formulare nella motivazione le affermazioni di cui sopra.

In secondo luogo il Tribunale ha affermato che l'art. 420 del codice di procedura penale, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge 16 dicembre 1999, n. 479, richiamando soltanto i primi due commi dell'art. 486 cod. proc. pen. e non anche il terzo, attribuiva rilevanza al legittimo impedimento dell'imputato a comparire solo con riguardo alla prima udienza, ipotesi non ricorrente nella specie.

Poiché il giudice ha adottato una motivazione di tipo processuale, valgono al riguardo le considerazioni svolte a proposito del primo profilo di motivazione dell'ordinanza del 1° ottobre 2001 (retro, § 8).

12.– Con l'ordinanza del 9 ottobre 2000 il Tribunale ha respinto l'istanza di revoca del precedente provvedimento, proposta dalla difesa ancora al fine di ottenere la dichiarazione di nullità del decreto che ha disposto il giudizio. Il giudice – confermata la validità delle argomentazioni svolte nella prima ordinanza – ha affermato che, ai fini della prova del legittimo impedimento, «sarebbe stato sufficiente documentare, in esordio di udienza, l'esistenza di una convocazione attraverso la documentazione ufficiale della Presidenza della Camera di appartenenza e successivamente mediante ulteriore comunicazione, anche via fax, idonea ad attestare la presenza dell'istante quanto meno all'inizio della seduta parlamentare».

Anche a queste argomentazioni si attagliano i rilievi prima esposti a proposito del secondo profilo di motivazione dell'ordinanza del 1° ottobre 2001 (retro, § 8), con la conseguente dichiarazione che non spettava all'autorità giudiziaria di formularle nella motivazione.

13.– L'ordinanza del 21 novembre 2001 è stata emessa sulla richiesta di dichiarare la nullità del decreto che ha disposto il giudizio «in esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 4 luglio 2001».

Il Tribunale – che, in applicazione della suddetta sentenza, ha preso in considerazione anche l'udienza tenutasi il 17 settembre 1999 – ha rigettato l'istanza sulla base di una pluralità di linee argomentative. In primo luogo ha individuato la portata del giudicato costituzionale formatosi con la pronuncia sul conflitto di attribuzione, sottolineandone i limiti soggettivi ed oggettivi, in particolare quelli concernenti la sua incidenza sul processo penale. Inoltre ha confermato la tesi, sopra sintetizzata, dell'ininfluenza dell'impedimento dell'imputato nelle udienze successive alla prima. Infine ha ripreso, ulteriormente sviluppandoli, gli argomenti relativi alle modalità di acquisizione della prova dell'impedimento e all'oggetto di essa.

Per i primi due profili, con i quali il giudice ha adottato una motivazione di tipo processuale, valgono le considerazioni svolte a proposito del primo ordine di

argomentazioni dell'ordinanza del 1° ottobre 2001 (retro, § 8); per il terzo vale invece quanto detto nello stesso paragrafo, circa la non spettanza al medesimo giudice di formulare tali affermazioni nella motivazione.

14.– Per quanto riguarda la sentenza del 29 aprile 2003, basta rilevare che essa si limita a richiamare le precedenti ordinanze e non contiene alcuna nuova, autonoma valutazione delle situazioni oggetto del conflitto.

15.– Da ultimo occorre stabilire quali provvedimenti la Corte debba adottare in conseguenza della rilevata non spettanza al giudice di formulare le affermazioni lesive delle attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati.

Al riguardo, la citata sentenza n. 225 del 2001 ha fatto seguire alla dichiarazione di non spettanza l'annullamento delle ricordate ordinanze del Giudice dell'udienza preliminare, motivate nel modo sopra indicato, ma – pur essendo il processo proseguito – non ha reso alcun provvedimento nei confronti di altri atti processuali.

La sentenza n. 263 del 2003, resa in analogo conflitto, ha poi chiarito che «alla constatazione dell'avvenuta lesione consegue l'annullamento del provvedimento impugnato, fermo restando che spetterà alle competenti autorità giurisdizionali investite del processo (essendosi questo nel frattempo concluso in primo grado) valutare le eventuali conseguenze di tale annullamento sul piano processuale» (v. anche la sentenza n. 284 del 2004).

Pertanto, gli effetti caducatori della dichiarazione di non spettanza devono limitarsi ai provvedimenti, o alle parti di essi, che siano stati riconosciuti lesivi degli interessi oggetto del giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione.

Queste premesse comportano anzitutto che l'ordinanza emessa dal Tribunale di Milano in data 5 giugno 2000 deve essere annullata nella sua totalità, essendo sorretta da una motivazione costituita esclusivamente dalle affermazioni lesive.

Invece le altre ordinanze prima esaminate sono fondate su distinte linee argomentative, taluna delle quali di tipo processuale e quindi estranee al giudizio per conflitto di attribuzione. La pronuncia caducatoria deve essere quindi limitata alle parti di cui è stata affermata la lesività, secondo le considerazioni dianzi svolte. Spetterà poi al giudice penale rilevare, alla stregua delle norme che disciplinano il processo, l'eventuale esistenza di ulteriori effetti derivanti dai vizi accertati.

Nessuna pronuncia di annullamento deve essere emessa da questa Corte nei confronti delle sentenze, non essendo esse affette da vizi rilevabili in sede di conflitto di attribuzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

dichiara inammissibili gli interventi;

dichiara – in parziale accoglimento dei ricorsi – che non spettava all'autorità giudiziaria, e nella specie al Tribunale di Milano, nell'apprezzare la prova e i caratteri dell'impedimento dell'imputato parlamentare a comparire alle udienze tenute dal Giudice dell'udienza preliminare di quel Tribunale nei giorni 17, 20 e 22 settembre, 5 e 6 ottobre 1999, per la concomitanza con lavori della Camera di appartenenza, affermare:

a) che il Giudice dell'udienza preliminare non aveva alcun obbligo di attivarsi per acquisire la prova dell'impedimento e che era a tal fine irrilevante la lettera di convocazione del capo del gruppo parlamentare;

b) che sussiste impedimento soltanto quando in Parlamento siano previste votazioni e sia provata l'effettiva presenza dell'imputato ai lavori parlamentari;

annulla l'ordinanza del Tribunale di Milano in data 5 giugno 2000 (prima sezione penale) e – nei limiti di cui in motivazione – le ordinanze del medesimo Tribunale nelle date del 1° ottobre 2001 (prima sezione penale), nonché del 14 luglio, del 9 ottobre 2000 e del 21 novembre 2001 (quarta sezione penale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2005.

Annibale MARINI, Presidente

Franco BILE e Francesco AMIRANTE, Redattori

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2005.

Sentenza 7 ottobre-19 ottobre 2009, n. 262

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

- Francesco AMIRANTE

Giudici

- Ugo DE SIERVO

- Paolo MADDALENA

- Alfio FINOCCHIARO

- Alfonso QUARANTA

- Franco GALLO

- Luigi MAZZELLA

- Gaetano SILVESTRI

- Sabino CASSESE

- Maria Rita SAULLE

- Giuseppe TESAURO

- Paolo Maria NAPOLITANO

- Giuseppe FRIGO

- Alessandro CRISCUOLO

- Paolo GROSSI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 23 luglio 2008, n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato), promossi dal Tribunale di Milano con ordinanze del 26 settembre e del 4 ottobre 2008 e dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma con ordinanza del 26 settembre 2008 rispettivamente iscritte al n. 397 e al n. 398 del registro ordinanze 2008, nonché al n. 9 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2008 e n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e gli atti di costituzione dell'onorevole Silvio Berlusconi, nonché del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano e di un sostituto della stessa Procura;

udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2009 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Alessandro Pace, per il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano e un sostituto della stessa Procura, Niccolò Ghedini, Piero Longo e Gaetano Pecorella, per l'onorevole Silvio Berlusconi, e l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto
(*Omissis*)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Milano (r.o. n. 397 del 2008) dubita, in riferimento agli artt. 3, 136 e 138 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 7, della legge 23 luglio 2008, n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato). Lo stesso Tribunale di Milano (r.o. n. 398 del 2008) dubita della legittimità dell'intero art. 1 della legge n. 124 del 2008, in riferimento agli artt. 3, 68, 90, 96, 111, 112 e 138 Cost. Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma (r.o. n. 9 del 2009) dubita, in riferimento agli articoli 3, 111, 112 e 138 Cost., della legittimità dello stesso art. 1 della legge n. 124 del 2008.

La disposizione censurata prevede, al comma 1, che: «Salvi i casi previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali nei confronti dei soggetti che rivestono la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente del Senato della Repubblica, di Presidente della Camera dei deputati e di Presidente del Consiglio dei Ministri sono sospesi dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica o della funzione. La sospensione si applica anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione». Gli altri commi dispongono che: a) «L'imputato o il suo difensore munito di procura speciale può rinunciare in ogni momento alla sospensione» (comma 2); b) «La sospensione non impedisce al giudice, ove ne ricorrano i presupposti, di provvedere, ai sensi degli articoli 392 e 467 del codice di procedura penale, per l'assunzione delle prove non rinviabili» (comma 3); c) si applicano le disposizioni dell'articolo 159 del codice penale e la sospensione, che opera per l'intera durata della carica o della funzione, non è reiterabile, salvo il caso di nuova nomina nel corso della stessa legislatura, né si applica in caso di successiva investitura in altra delle cariche o delle funzioni (commi 4 e 5); d) «Nel caso di sospensione, non si applica la disposizione dell'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale» e, quando la parte civile trasferisce l'azione in

sede civile, «i termini per comparire, di cui all'articolo 163-*bis* del codice di procedura civile, sono ridotti alla metà, e il giudice fissa l'ordine di trattazione delle cause dando precedenza al processo relativo all'azione trasferita» (comma 6); e) l'articolo si applica «anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della presente legge» (comma 7).

Le questioni proposte dai rimettenti possono essere raggruppate in relazione ai parametri evocati.

1.1.– L'art. 136 Cost. è evocato a parametro dal Tribunale di Milano (r.o. n. 397 del 2008), il quale osserva che i commi 1 e 7 dell'art. 1 della legge n. 124 del 2008, «avendo riproposto la medesima disciplina sul punto», incorrono «nuovamente nella illegittimità costituzionale, già ritenuta dalla Corte» con la sentenza n. 24 del 2004.

1.2.– L'art. 138 Cost. è evocato da tutti i rimettenti.

Il Tribunale di Milano (r.o. n. 397 del 2008) afferma che i denunciati commi 1 e 7 dell'art. 1, della legge n. 124 del 2008 violano tale parametro costituzionale, perché intervengono in una «materia riservata [...] al legislatore costituente, così come dimostrato dalla circostanza che tutti i rapporti tra gli organi con rilevanza costituzionale ed il processo penale sono definiti con norma costituzionale».

In relazione all'intero art. 1, lo stesso Tribunale di Milano (r.o. n. 398 del 2008) rileva che «la normativa sullo *status* dei titolari delle più alte istituzioni della Repubblica è in sé materia tipicamente costituzionale, e la ragione è evidente: tutte le disposizioni che limitano o differiscono nel tempo la loro responsabilità si pongono quali eccezioni rispetto al principio generale dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge previsto dall'articolo 3 della Costituzione, principio fondante di uno Stato di diritto».

Secondo il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma, l'art. 1 denunciato si pone in contrasto con l'evocato parametro, perché «la deroga al principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione ed alla legge è stata [...] introdotta con lo strumento della legge ordinaria, che nella gerarchia delle fonti si colloca evidentemente ad un livello inferiore rispetto alla legge costituzionale».

1.3.– Tre delle questioni sollevate sono riferite al principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla giurisdizione.

Con l'ordinanza r.o. n. 397 del 2008, il Tribunale di Milano rileva che i commi 1 e 7 dell'art. 1 della legge n. 124 del 2008 violano tale parametro, per avere accomunato «in una unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni», ed inoltre per aver distinto irragionevolmente e «per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri [...] rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti».

Con l'ordinanza r.o. n. 398 del 2008, lo stesso Tribunale lamenta che il parametro è violato, perché «il contenuto di tutte le disposizioni in argomento incide su un valore centrale per il nostro ordinamento democratico, quale è l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti all'esercizio della giurisdizione penale».

Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma basa la sua censura sulla considerazione che la disposizione crea «un regime differenziato riguardo alla giurisdizione [...] penale», ponendosi così in contrasto con «uno dei principi fondamentali del moderno Stato di diritto, rappresentato dalla parità dei cittadini di fronte alla giurisdizione, manifestazione a sua volta del principio di eguaglianza formale dinanzi alla legge».

1.4.– Lo stesso art. 3 Cost. è evocato anche sotto il profilo della ragionevolezza.

Secondo il Tribunale di Milano (r.o. n. 398 del 2008), tale articolo è violato, perché le «guarentigie concesse a chi riveste cariche istituzionali risultano funzionali alla protezione delle funzioni apicali esercitate», con la conseguenza che la facoltà di rinunciare alla sospensione processuale riconosciuta al titolare dell'alta carica si pone in contrasto con la tutela del *munus publicum*, attribuendo una discrezionalità «meramente potestativa» al soggetto beneficiario, anziché prevedere quei filtri aventi carattere di terzietà e quelle valutazioni della peculiarità dei casi concreti che soli, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2004, potrebbero costituire adeguato rimedio rispetto tanto all'automatismo generalizzato del beneficio quanto «al *vulnus* al diritto di azione».

Ad avviso del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma, l'irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata deriva dall'insindacabilità della facoltà di rinuncia alla sospensione, dal momento che, «se l'interesse dichiaratamente perseguito dal legislatore è quello di assicurare la serenità di svolgimento della funzione nel periodo di durata in carica (sent. Corte cost. n. 24/2004), la sospensione dei procedimenti dovrebbe essere del tutto indisponibile da parte dei soggetti considerati».

1.5.– Il Tribunale di Milano formula un'articolata questione in riferimento agli artt. 3, 68, 90, 96 e 112 Cost., sul rilievo che la disposizione denunciata crea una disparità di trattamento tra la disciplina introdotta per i reati extrafunzionali e quella, di rango costituzionale, prevista per i reati funzionali commessi dalle quattro alte cariche in questione. Tale disparità sarebbe irragionevole: a) per la mancata menzione dell'art. 68 Cost. fra le norme costituzionali espressamente fatte salve dalla legge n. 124 del 2008; b) per il fatto che «il bene giuridico considerato dalla legge ordinaria, e cioè il regolare svolgimento delle funzioni apicali dello Stato, è lo stesso che la Costituzione tutela per il Presidente della Repubblica con l'art. 90, per il Presidente del Consiglio e per i ministri con l'art. 96»; c) per la previsione di uno *ius singulare* per i reati extrafunzionali a favore del Presidente del Consiglio dei ministri, che, invece, la Costituzione accomuna

ai ministri per i reati funzionali in conseguenza della sua posizione di *primus inter pares*.

1.6.– Il Giudice per indagini preliminari presso il Tribunale di Roma rileva la violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 112 Cost., sotto il profilo dell'obbligatorietà dell'azione penale e dell'uguaglianza sostanziale. Ad avviso del rimettente, la disciplina censurata pone una deroga irragionevole rispetto alla disciplina ordinaria, perché non si applica ai reati commessi nell'esercizio delle funzioni istituzionali, ma ai reati extrafunzionali «indistintamente commessi dai soggetti ivi indicati, di qualsivoglia natura e gravità, finanche prima dell'assunzione della funzione pubblica».

1.7. – Sia l'ordinanza r.o. n. 398 del 2008, sia l'ordinanza r.o. n. 9 del 2009 evocano quale parametro l'art. 111, secondo comma, Cost., sotto il profilo della ragionevole durata del processo.

Per il primo dei due rimettenti, il parametro è violato perché la disposizione denunciata blocca «il processo in ogni stato e grado per un periodo potenzialmente molto lungo» e provoca «un evidente spreco di attività processuale», oltretutto non stabilendo alcunché «sull'utilizzabilità delle prove già assunte», né all'interno dello stesso processo penale al termine del periodo di sospensione, né all'interno della diversa sede in cui la parte civile abbia scelto di trasferire la propria azione, con conseguente necessità per la stessa parte «di sostenere *ex novo* l'onere probatorio in tutta la sua ampiezza».

Il secondo dei due rimettenti rileva che la disposizione censurata si pone in contrasto con «un corollario immanente al principio di ragionevole durata del processo, consistente nella concentrazione delle fasi processuali, nel senso che nell'ambito del procedimento penale, alla fase di acquisizione delle prove deve seguire entro tempi ragionevoli quella della loro verifica in pubblico dibattimento, ai fini della emissione di una giusta sentenza da parte del giudice».

2. – In considerazione della parziale coincidenza dell'oggetto e dei motivi delle questioni sollevate, i giudizi devono essere riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

3.

4. – Va preliminarmente esaminata l'eccezione della difesa della parte privata con la quale si deduce l'inammissibilità, per irrilevanza, delle questioni sollevate dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma (r.o. n. 9 del 2009), in quanto la disposizione censurata non trova applicazione nella fase delle indagini preliminari. La difesa contesta l'assunto del giudice *a quo*, secondo cui il termine «fase» usato dal comma 7 dell'articolo 1 della legge n. 124 del 2008 potrebbe avere significato giuridico esclusivamente in riferimento all'intero procedimento, comprensivo della fase delle indagini preliminari.

L'eccezione è fondata.

3.1.– Il giudice rimettente, al fine di giustificare l'applicazione della norma censurata anche alle indagini preliminari, si avvale di argomentazioni di natura semantica e sistematica.

Sotto il profilo semantico, il rimettente afferma, innanzi tutto, che la locuzione «processi penali» (contenuta nell'art. 1, comma 1, della legge n. 124 del 2008) non può essere interpretata in senso tecnico, in modo tale da essere restrittivamente riferita al solo giudizio dibattimentale. Il legislatore avrebbe infatti adottato, in questo caso, una locuzione generica, idonea a ricomprendere nella nozione di “processo” anche la fase delle indagini preliminari. Inoltre, assume che il termine «fase» (contenuto nel comma 7 dell'art. 1) non può che riferirsi - per avere un significato plausibile - alla fase delle indagini preliminari, posto che «non è ipotizzabile, per il giudizio dibattimentale, una *fase* che non sia quella in cui lo stesso è per l'appunto pervenuto».

Sotto il profilo sistematico, il giudice rimettente afferma che il comma 3 del medesimo art. 1 - stabilendo che «la sospensione non impedisce al giudice, ove ne ricorrano i presupposti, di provvedere ai sensi degli articoli 392 e 467 del codice di procedura penale, per l'assunzione di prove non rinviabili» - comporta necessariamente che la sospensione si applica anche alle fasi antecedenti al processo «inteso come giudizio dibattimentale pubblico», dal momento che solo nella fase delle indagini preliminari e in quella dell'udienza preliminare è consentito il ricorso all'acquisizione anticipata delle prove mediante incidente probatorio. Il primo degli articoli richiamati disciplina i casi in cui si procede con incidente probatorio; il secondo fa riferimento al precedente al fine di disciplinare l'assunzione delle prove non rinviabili. Dal richiamo congiunto a tali articoli il rimettente desume la corrispondenza biunivoca tra incidente probatorio e indagini preliminari.

3.2.– Nessuno di tali argomenti giustifica la conclusione cui il rimettente è pervenuto, vale a dire l'applicabilità della sospensione anche alle indagini preliminari. Infatti, risulta contraddittorio evocare in modo discontinuo – come fa il rimettente – il rigore linguistico del testo normativo: rigore, da un lato, escluso con riferimento alla locuzione «processo penale» e, dall'altro, affermato con riferimento al termine «fase». Inoltre, va rilevato che quest'ultimo termine - che non trova precisa connotazione nel sistema processuale penale - può denotare, in senso ampio e nell'uso comune, un punto o uno stadio della procedura, indifferentemente riferibile tanto alle “fasi del procedimento”, quanto a quelle del processo. Neppure il richiamo che la disposizione censurata fa agli artt. 392 e 467 cod. proc. pen. comporta necessariamente che la sospensione si estenda alle fasi antecedenti al processo. In realtà - in forza della giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 77 del 1994) - non esiste alcuna preclusione all'esperimento dell'incidente probatorio durante l'udienza preliminare, la quale costituisce una fase del processo estranea a quella delle indagini preliminari. Il richiamo alla disciplina dell'incidente probatorio e dell'assunzione delle prove non rinviabili - lungi dal comprovare una reciproca implicazione tra tali istituti e le indagini

preliminari - vale solo a rimarcare il necessario presupposto dell'assunzione di tali prove, e cioè il connotato dell'urgenza.

3.3. – Ulteriori considerazioni confortano un'interpretazione diversa da quella del rimettente.

A prescindere, infatti, dall'inequivoca volontà manifestata dal legislatore storico, quale si trae dai lavori preparatori (ad esempio, l'intervento del Ministro della giustizia nella seduta antimeridiana del 22 luglio 2008 dell'Assemblea del Senato), ai fini dell'esclusione della fase delle indagini preliminari dal meccanismo sospensivo, è decisivo il rilievo delle conseguenze irragionevoli che originerebbero dalla diversa opzione interpretativa. Infatti, se la sospensione fosse applicata fin dalla fase delle indagini, vi sarebbe un grave pregiudizio all'esercizio dell'azione penale, perché tale esercizio sarebbe non soltanto differito, ma sostanzialmente alterato, per l'estrema difficoltà di reperire le fonti di prova a distanza di diversi anni. Così interpretata, la disposizione censurata comporterebbe il rischio di una definitiva sottrazione dell'imputato alla giurisdizione; e ciò anche dopo la cessazione dall'alta carica.

La stessa interpretazione avrebbe poi il paradossale ed irragionevole effetto - anche sul diritto di difesa della persona sottoposta alle indagini - di non consentire lo svolgimento delle indagini preliminari neanche nel caso in cui altre attività procedurali per le quali non è applicabile la sospensione prevista dalla norma denunciata (come, ad esempio, l'applicazione di misure cautelari e l'arresto obbligatorio in flagranza) fossero già state poste in essere.

3.4.– Può, quindi, affermarsi che l'interpretazione del giudice rimettente contrasta con il tenore letterale della disposizione e conduce a risultati disarmonici rispetto al principio costituzionale di ragionevolezza. Da ciò deriva che le questioni prospettate con l'ordinanza di rimessione r.o. n. 9 del 2009 dal Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Roma sono inammissibili per difetto di rilevanza, perché il rimettente non deve fare applicazione della norma oggetto del dubbio di costituzionalità.

4. – L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità per irrilevanza di tutte le questioni sollevate, per la parte in cui esse riguardano disposizioni non applicabili al Presidente del Consiglio dei ministri, sul rilievo che nei giudizi principali è imputato solo il titolare di quest'ultima carica e non i titolari delle altre cariche dello Stato cui si riferisce l'articolo censurato.

L'eccezione non è fondata.

Si deve, infatti, rilevare che le disposizioni censurate costituiscono, sul piano oggettivo, una disciplina unitaria, che riguarda inscindibilmente le alte cariche dello Stato in essa previste, con la conseguenza che un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale limitata alle norme riguardanti solo una di tali cariche aggraverebbe l'illegittimità costituzionale della disciplina, creando ulteriori motivi di disparità di trattamento. Pertanto, ove questa Corte riscontrasse profili

di disparità di trattamento della disciplina censurata che riguardassero tutte le alte cariche dello Stato, la pronuncia di illegittimità costituzionale dovrebbe necessariamente estendersi a tutte le disposizioni denunciate.

A tali considerazioni si deve aggiungere che la sentenza n. 24 del 2004 ha implicitamente – ma chiaramente - ritenuto sussistente l'indicata inscindibilità della disciplina relativa alle alte cariche dello Stato, perché, in un caso analogo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 1 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), con riferimento a tutte le cariche dello Stato in esso menzionate, nonostante che il giudizio principale riguardasse solo il Presidente del Consiglio dei ministri.

5. – Occorre ora passare all'esame del merito delle questioni prospettate.

Il Tribunale di Milano (r.o. n. 397 del 2008) censura i commi 1 e 7 dell'art. 1 della legge n. 124 del 2008, in riferimento all'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza n. 24 del 2004. Il rimettente lamenta che i commi censurati hanno «riproposto la medesima disciplina» prevista dalla legge n. 140 del 2003, dichiarata incostituzionale con detta sentenza.

La questione non è fondata.

Come questa Corte ha più volte affermato (*ex multis*, sentenze n. 78 del 1992, n. 922 del 1988), perché vi sia violazione del giudicato costituzionale è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale.

Nel caso di specie, il legislatore ha introdotto una disposizione che non riproduce un'altra disposizione dichiarata incostituzionale, né fa a quest'ultima rinvio. La disposizione presenta, invece, significative novità normative, quali, ad esempio, la rinunciabilità e la non reiterabilità della sospensione dei processi penali (commi 2 e 5), nonché una specifica disciplina a tutela della posizione della parte civile (comma 6), così mostrando di prendere in considerazione, sia pure parzialmente, la sentenza n. 24 del 2004. È, del resto, sul riconoscimento di tali novità che si basano le note del Presidente della Repubblica - richiamate dal rimettente e dalle parti - che hanno accompagnato sia l'autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge in materia di processi penali alle alte cariche dello Stato sia la successiva promulgazione della legge. Né può sostenersi che, nel caso di specie, la violazione del giudicato costituzionale derivi dal fatto che alcune disposizioni dell'art. 1 – quali i censurati commi 1 e 7 – riproducono le disposizioni già dichiarate incostituzionali. Si deve infatti rilevare, in contrario, che lo scrutinio di detta violazione deve tenere conto del complesso delle norme che si succedono nel tempo, senza che abbia rilevanza l'eventuale coincidenza di singole previsioni normative.

6. – Con le due citate ordinanze di rimessione, il Tribunale di Milano solleva altresì questioni di legittimità costituzionale, evocando a parametro, ora

congiuntamente ora disgiuntamente, le norme costituzionali in materia di prerogative (artt. 68, 90 e 96 Cost.) e gli artt. 3 e 138 Cost. Tali questioni – al di là della loro formulazione testuale, più o meno precisa – debbono essere distinte in due diversi gruppi, a seconda dell'effettivo contenuto delle censure: a) un primo gruppo è prospettato con riferimento alla violazione del combinato disposto degli artt. 3, primo comma, e 138 Cost., in relazione alle norme costituzionali in materia di prerogative, sotto il profilo della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, sia in generale sia nell'ambito delle alte cariche dello Stato; b) un secondo gruppo è prospettato anch'esso con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo, però, dell'irragionevolezza intrinseca della disciplina denunciata. Tali diverse prospettazioni devono essere trattate separatamente.

7.– Quanto al primo dei suddetti gruppi di questioni, il rimettente Tribunale muove dalla premessa che la Costituzione disciplina i rapporti tra gli organi costituzionali (o di rilievo costituzionale) e la giurisdizione penale, prevedendo, a tutela della funzione svolta da quegli organi, un *numerus clausus* di prerogative, derogatorie rispetto al principio dell'uguaglianza davanti alla giurisdizione. Da tale premessa il giudice *a quo* deriva la conseguenza che la disposizione censurata si pone contemporaneamente in contrasto sia con l'art. 3 Cost., perché - con riferimento alle norme costituzionali in materia di prerogative - introduce una ingiustificata eccezione al suddetto principio di uguaglianza davanti alla giurisdizione, sia con l'art. 138 Cost., perché tale eccezione si sarebbe dovuta introdurre, se mai, con disposizione di rango costituzionale.

7.1.– Con riguardo al medesimo primo gruppo di questioni, la difesa erariale ne eccepisce l'inammissibilità per l'inadeguata indicazione del parametro evocato ed afferma, a sostegno di tale eccezione, che l'evocazione, da parte del rimettente, del solo art. 138 Cost. – il quale si limita a disciplinare il procedimento di adozione ed approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali – non è sufficiente ad individuare le altre disposizioni costituzionali dalle quali possa essere desunto l'interesse che il giudice *a quo* ritiene incompatibile con la norma censurata.

L'eccezione non è fondata.

Come si è sopra osservato, entrambe le ordinanze di rimessione non si limitano a denunciare la violazione dell'art. 138 Cost. quale mera conseguenza della violazione di una qualsiasi norma della Costituzione. Esse, infatti, non si basano sulla considerazione – di carattere generico e formale – che, in tal caso, solo una fonte di rango costituzionale sarebbe idonea (ove non violasse a sua volta principi supremi, insuscettibili di revisione costituzionale) ad escludere il contrasto con la Costituzione. Al contrario, il Tribunale rimettente prospetta una questione specifica e di carattere sostanziale, in quanto denuncia - con adeguata indicazione dei parametri - la violazione del principio di uguaglianza facendo espresso riferimento alle prerogative degli organi costituzionali.

7.2.– La difesa della parte privata e la difesa erariale deducono, inoltre, che questioni sostanzialmente identiche a quelle riferite all'art. 138 Cost. ed oggetto dei presenti giudizi di costituzionalità sono state già scrutinate e dichiarate non fondate da questa Corte con la sentenza n. 24 del 2004, riguardante l'art. 1 della legge n. 140 del 2003, del tutto analogo, sul punto, al censurato art. 1 della legge n. 124 del 2008. In proposito, le suddette difese affermano che la citata sentenza, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 140 del 2003 per la violazione solo degli artt. 3 e 24 Cost., ha implicitamente rigettato la pur prospettata questione, riferita all'art. 138 Cost., circa l'inidoneità della legge ordinaria a disporre la sospensione del processo penale instaurato nei confronti delle alte cariche dello Stato. In particolare, le medesime difese sostengono che tale ultima questione costituiva un punto logicamente e giuridicamente pregiudiziale della decisione e, perciò, non era suscettibile di assorbimento nella pronuncia di illegittimità costituzionale per la violazione di altri parametri. In questa prospettiva, viene ulteriormente osservato che la suddetta sentenza n. 24 del 2004: a) là dove afferma che è legittimo che il «legislatore» preveda una sospensione del processo penale per esigenze extraprocessuali, va interpretata nel senso che anche il «legislatore ordinario» può prevedere una sospensione del processo penale a tutela delle alte cariche dello Stato; b) là dove afferma che l'«apprezzabile» interesse «pubblico» ad «assicurare il sereno svolgimento delle funzioni» inerenti alle alte cariche dello Stato deve essere tutelato «in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto», va intesa nel senso che la legge ordinaria può ben essere adottata in materia, anche se deve operare un bilanciamento con i principi di cui agli artt. 3 e 24 Cost. Su queste premesse, la difesa della parte privata e la difesa erariale eccepiscono che le ordinanze n. 397 e n. 398 del 2008 non prospettano profili nuovi o diversi da quelli già implicitamente valutati dalla Corte, con conseguente inammissibilità o manifesta infondatezza delle questioni riferite al combinato disposto degli artt. 3 e 138 Cost., in relazione alle norme costituzionali in materia di prerogative.

Anche tale eccezione non è fondata.

In primo luogo, è indubbio che la Corte non si è pronunciata sul punto. La sentenza n. 24 del 2004, infatti, non esamina in alcun passo la questione dell'idoneità della legge ordinaria ad introdurre la suddetta sospensione processuale.

In secondo luogo, non si può ritenere che tale sentenza contenga un giudicato implicito sul punto. Ciò perché, quando si è in presenza di questioni tra loro autonome per l'insussistenza di un nesso di pregiudizialità, rientra nei poteri di questa Corte stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre (sentenze n. 464 del 1992 e n. 34 del 1961). In tal caso, l'accoglimento di una qualunque delle questioni, comportando la caducazione della disposizione denunciata, è infatti idoneo a definire l'intero giudizio di costituzionalità e non implica alcuna pronuncia sulle altre questioni, ma solo il loro assorbimento. È quanto avvenuto, appunto, con la citata sentenza

n. 24 del 2004, la quale, in applicazione di detti principi e in relazione alle stesse modalità di prospettazione delle questioni, ha privilegiato l'esame dei fondamentali profili di uguaglianza e ragionevolezza ed ha dichiarato «assorbito ogni altro profilo di illegittimità costituzionale», lasciando così impregiudicata la questione riferita all'art. 138 Cost. La violazione di principi e diritti fondamentali, particolarmente sottolineati dal rimettente dell'epoca – come il diritto di difesa, l'uguaglianza tra organi costituzionali e la ragionevolezza –, emergeva, infatti, in modo immediato e non discutibile dalla stessa analisi del meccanismo intrinseco di funzionamento del beneficio, così da rendere non necessaria ogni ulteriore indagine in merito alle altre questioni sollevate e, quindi, anche a quelle concernenti l'idoneità della fonte, sia essa di rango ordinario o costituzionale.

In terzo luogo, la mancata trattazione del punto consente in ogni caso al rimettente la proposizione di una questione analoga a quella già sollevata nel giudizio di cui alla sentenza n. 24 del 2004. Trova infatti applicazione, nella specie, il principio giurisprudenziale secondo cui le questioni di legittimità costituzionale possono essere riproposte sotto profili diversi da quelli esaminati dalla Corte con la pronuncia di rigetto (*ex plurimis*: sentenze n. 257 del 1991, n. 210 del 1976; ordinanze n. 218 del 2009, n. 464 del 2005, n. 356 del 2000). Ne consegue che la questione riferita all'art. 138 Cost., posta dal Tribunale di Milano, non può essere risolta con il mero richiamo alla sentenza n. 24 del 2004, ma deve essere scrutinata *funditus* da questa Corte, tanto più che detta questione ha ad oggetto una mutata disciplina legislativa.

7.3. – La denunciata violazione degli artt. 3 e 138 Cost. è argomentata dal Tribunale rimettente sulla base dei seguenti due distinti assunti: a) tutte le prerogative di organi costituzionali, in quanto derogatorie rispetto al principio di uguaglianza, devono essere stabilite con norme di rango costituzionale; b) la norma denunciata introduce un'ipotesi di sospensione del processo penale, che si risolve in una prerogativa, perché è diretta a salvaguardare il regolare funzionamento non già del processo, ma di alcuni organi costituzionali.

Ciascuno di tali assunti esige uno specifico esame da parte di questa Corte.

7.3.1. – Il primo, relativo alla necessità che le prerogative abbiano copertura costituzionale, è corretto.

Sul punto va precisato che le prerogative costituzionali (o immunità in senso lato, come sono spesso denominate) si inquadrano nel *genus* degli istituti diretti a tutelare lo svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali attraverso la protezione dei titolari delle cariche ad essi connesse. Esse si sostanziano – secondo una nozione su cui v'è costante e generale consenso nella tradizione dottrinale costituzionalistica e giurisprudenziale – in una specifica protezione delle persone munite di *status* costituzionali, tale da sottrarle all'applicazione delle regole ordinarie. Le indicate prerogative possono assumere, in concreto, varie forme e denominazioni (insindacabilità; scriminanti in genere o immunità sostanziali; inviolabilità; immunità meramente processuali, quali fori speciali,

condizioni di procedibilità o altro meccanismo processuale di favore; deroghe alle formalità ordinarie) e possono riguardare sia gli atti propri della funzione (cosiddetti atti funzionali) sia gli atti ad essa estranei (cosiddetti atti extrafunzionali), ma in ogni caso presentano la duplice caratteristica di essere dirette a garantire l'esercizio della funzione di organi costituzionali e di derogare al regime giurisdizionale comune. Si tratta, dunque, di istituti che configurano particolari *status* protettivi dei componenti degli organi; istituti che sono, al tempo stesso, fisiologici al funzionamento dello Stato e derogatori rispetto al principio di uguaglianza tra cittadini.

Il problema dell'individuazione dei limiti quantitativi e qualitativi delle prerogative assume una particolare importanza nello Stato di diritto, perché, da un lato, come già rilevato da questa Corte, «alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione» (sentenza n. 24 del 2004) e, dall'altro, gli indicati istituti di protezione non solo implicano necessariamente una deroga al suddetto principio, ma sono anche diretti a realizzare un delicato ed essenziale equilibrio tra i diversi poteri dello Stato, potendo incidere sulla funzione politica propria dei diversi organi. Questa complessiva architettura istituzionale, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio, esige che la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né *in peius* né *in melius*.

Tale conclusione, dunque, non deriva dal riconoscimento di una espressa riserva di legge costituzionale in materia, ma dal fatto che le suddette prerogative sono sistematicamente regolate da norme di rango costituzionale. Tali sono, ad esempio, le norme che attengono alle funzioni connesse alle alte cariche considerate dalla norma denunciata, come: l'art. 68 Cost., il quale prevede per i parlamentari (e, quindi, anche per i Presidenti delle Camere) alcune prerogative sostanziali e processuali in relazione sia a reati funzionali (primo comma) sia a reati anche extrafunzionali (secondo e terzo comma); l'art. 90 Cost., il quale prevede l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione; l'art. 96 Cost., il quale prevede per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i ministri, anche se cessati dalla carica, la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, secondo modalità stabilite con legge costituzionale.

In coerenza con siffatta impostazione, questa Corte ha chiaramente e costantemente affermato, in numerose pronunce emesse sia anteriormente che successivamente alla sentenza n. 24 del 2004, il principio – che va qui ribadito – secondo cui il legislatore ordinario, in tema di prerogative (e cioè di immunità intese in senso ampio), può intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato. Al riguardo, la Corte ha affermato che: sono

«eccezionalmente dettati, e da norme costituzionali, i casi di deroga al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale» (sentenza n. 4 del 1965); è esclusa la competenza del legislatore ordinario in materia di immunità (sentenza n. 148 del 1983); vi è «concordia della giurisprudenza, della dottrina e dello stesso legislatore, nell'escludere che, attraverso legge ordinaria, sia ammissibile un'integrazione dell'art. 68, secondo comma, Cost., e comunque la posizione di una norma che attribuisca analoghe prerogative» idonee a derogare all'art. 112 Cost. (sentenza n. 300 del 1984); l'art. 3 della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui costituisce attuazione del primo comma dell'art. 68 Cost., non viola la Costituzione, perché non comporta «un indebito allargamento della garanzia dell'insindacabilità apprestata dalla norma costituzionale», ma «può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 120 del 2004); il medesimo art. 3 della legge n. 140 del 2003 è una norma finalizzata «a garantire, sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare» di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. (sentenza n. 149 del 2007, che richiama la citata sentenza n. 120 del 2004).

Né può obiettarsi che le prerogative possono essere introdotte anche dalla legge ordinaria, come avverrebbe per le immunità diplomatiche previste da convenzioni internazionali, le quali, secondo la difesa della parte privata, non trovano copertura nell'art. 10 Cost., in quanto previste non dalle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», ma da trattati internazionali recepiti con legge ordinaria. In proposito, va osservato che la questione posta all'esame di questa Corte attiene esclusivamente alle prerogative dei componenti e dei titolari di organi costituzionali e non alle immunità diplomatiche, le quali ultime, oltretutto, sono contemplate in leggi ordinarie che riproducono o, comunque, attuano norme internazionali generalmente riconosciute e, quindi, trovano copertura nell'art. 10 Cost. (sulla riconducibilità delle immunità diplomatiche previste da convenzioni internazionali alla categoria delle norme internazionali generalmente riconosciute, *ex multis*, sentenza n. 48 del 1979). Anche la disciplina speciale sulle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri in ordine ai reati funzionali commessi da costoro e da soggetti concorrenti, prevista dalla legge ordinaria 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'art. 90 della Costituzione) – anch'essa invocata a conforto della tesi della parte privata –, costituisce, del resto, mera attuazione della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione) ed ha, dunque, copertura costituzionale.

Neppure può invocarsi, a sostegno della tesi dell'idoneità della legge ordinaria a prevedere prerogative di organi di rilievo costituzionale, la citata sentenza di questa Corte n. 148 del 1983, la quale ha ritenuto conforme a Costituzione la legge ordinaria sulla insindacabilità delle opinioni espresse dai componenti del

Consiglio superiore della magistratura nell'esercizio delle loro funzioni e concernenti l'oggetto della discussione. Detta sentenza ha affermato il principio secondo cui il legislatore ordinario non ha competenza nella materia delle immunità, perché queste «abbisognano di un puntuale fondamento, concretato dalla Costituzione o da altre leggi costituzionali». La Corte, con tale pronuncia, ha infatti ritenuto che la legge ordinaria è fonte idonea a prevedere l'indicata insindacabilità solo in considerazione del fatto che quest'ultima trova una precisa copertura costituzionale, essendo «rigorosamente circoscritta» alle «sole manifestazioni del pensiero funzionali all'esercizio dei poteri-doveri costituzionalmente spettanti ai componenti il Consiglio superiore» della magistratura e realizza un «ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco».

È, infine, irrilevante il fatto che il titolare di un'alta carica potesse addurre, anche prima della entrata in vigore della norma denunciata ed in mancanza di una specifica norma costituzionale di prerogativa, il proprio legittimo impedimento a comparire nel processo penale in ragione dei propri impegni istituzionali. Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della parte privata, ciò non dimostra affatto l'erroneità dell'assunto secondo cui le prerogative dei componenti e dei titolari degli organi costituzionali devono essere previste da norme di rango costituzionale. 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. Si tratta, dunque, di uno strumento processuale posto a tutela del diritto di difesa di qualsiasi imputato, come tale legittimamente previsto da una legge ordinaria come il codice di rito penale, anche se tale strumento, nella sua pratica applicazione, va modulato in considerazione dell'entità dell'impegno addotto dall'imputato (sentenze richiamate *infra* al punto 7.3.2.1.).

7.3.2. – Il rimettente prosegue la sua argomentazione a sostegno della sollevata questione di legittimità costituzionale assumendo altresì, come sopra detto, che la norma denunciata costituisce una prerogativa, perché introduce, tramite una legge ordinaria, un'ipotesi di sospensione del processo penale che si risolve in una deroga al principio di uguaglianza.

Anche tale assunto è corretto.

Per giungere a tale conclusione occorre, in primo luogo, individuare – come messo in evidenza sia dai rimettenti che dalle difese – la *ratio* della disposizione censurata e, in secondo luogo, valutare la sussistenza della denunciata disparità di trattamento. In relazione ad entrambi tali aspetti, occorre prendere le mosse dalla citata sentenza n. 24 del 2004, la quale – pur avendo limitato l'esame dell'art. 1 della legge n. 140 del 2003, analogo all'art. 1 della legge n. 124 del 2008, ai soli profili relativi alla violazione del diritto di difesa, all'irragionevolezza e all'uguaglianza tra organi costituzionali (come sopra rilevato al punto 7.2.) – fornisce importanti e precise indicazioni al riguardo.

7.3.2.1. – Quanto all'individuazione della *ratio*, va rilevato che, con riferimento al citato art. 1 della legge n. 140 del 2003, la sentenza di questa Corte n. 24 del 2004 ha chiarito che: a) la sospensione del processo penale prevista da quella norma per le alte cariche dello Stato (caratterizzata dalla generalità, automaticità e dalla durata non determinata) è finalizzata alla «soddisfazione di esigenze extraprocessuali»; b) tali esigenze consistono nella «protezione della serenità dello svolgimento delle attività connesse alle cariche in questione», e cioè nell'«apprezzabile interesse» ad assicurare «il sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche»; c) detto interesse va tutelato in armonia con i principi fondamentali dello «Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale»; d) la sospensione, dunque, è «predisposta [...] alla tutela delle importanti funzioni di cui si è detto»; e) ove si ritenesse (in base ad «un modo diverso, ma non opposto, di concepire i presupposti e gli scopi della norma») che il legislatore, in considerazione dell'«interesse pubblico allo svolgimento delle attività connesse alle alte cariche», abbia stimato tale svolgimento alla stregua di «un legittimo impedimento a comparire» nel processo penale ed abbia, perciò, «volutato stabilire una presunzione assoluta di legittimo impedimento», la misura della sospensione processuale «anche sotto questo aspetto [...] appare diretta alla protezione della funzione».

Da tali inequivoche affermazioni discende il corollario che la sospensione processuale prevista dalla legge n. 140 del 2003 ha la *ratio* di proteggere la funzione pubblica, assicurando ai titolari delle alte cariche il sereno svolgimento delle loro funzioni (e, indirettamente, di quelle dell'organo al quale essi appartengono) attraverso l'attribuzione di uno specifico *status* protettivo. Non viene in rilievo, dunque, l'aspetto psicologico, individuale e contingente, della soggettiva serenità del singolo titolare della carica statale, ma solo l'obiettiva protezione del regolare svolgimento delle attività connesse alla carica stessa. Dalle sopra citate affermazioni discende, altresì, l'ulteriore corollario che è inesatto sostenere che l'istituto della sospensione processuale e quello della prerogativa costituzionale sono tra loro incompatibili. Infatti, anche una sospensione processuale può essere prevista dall'ordinamento per soddisfare l'esigenza extraprocessuale di proteggere lo svolgimento della funzione propria di un organo costituzionale e, pertanto, può costituire lo strumento di una specifica prerogativa costituzionale.

Perché queste conclusioni riferite alla sospensione prevista dall'art. 1 della legge n. 140 del 2003 possano considerarsi valide anche per la sospensione prevista dalla norma censurata, è necessario, però, valutare se le due norme abbiano la medesima *ratio*.

Ad avviso della difesa della parte privata, la diversità di disciplina della sospensione di cui alla legge n. 140 del 2003 rispetto a quella di cui alla legge n. 124 del 2008 comporta la radicale diversità delle rispettive *rationes*. Al riguardo, la medesima difesa sottolinea che, a differenza della precedente, la normativa

denunciata prevede la rinunciabilità e la non reiterabilità della sospensione del processo, con la conseguenza che detta normativa ha la finalità di tutelare (in via esclusiva o principale) non già la funzione inerente alla carica, ma il diritto di difesa garantito all'imputato dalla Costituzione e, quindi, di soddisfare esigenze proprie del processo. In forza della così individuata *ratio legis*, la parte privata esclude che la norma denunciata introduca una vera e propria prerogativa costituzionale ed afferma che, pertanto, la sospensione processuale in esame è stata legittimamente introdotta con legge ordinaria. A conferma della sopra indicata *ratio legis*, la suddetta parte privata osserva che la finalità della tutela della difesa dell'imputato non è contraddetta dal principio della non reiterabilità della sospensione in caso di assunzione di una nuova carica, perché la legge considera l'assunzione del *munus publicum* come un legittimo impedimento solo per «la durata di un mandato», che rappresenta «il periodo di tempo [...] sufficiente [...] per affrontare contemporaneamente gli impegni istituzionali di un eventuale nuovo incarico e il processo penale».

Tale ricostruzione delle finalità della norma non può essere condivisa, per una pluralità di ragioni.

Va innanzitutto osservato che la stessa relazione al disegno di legge AC 1442 (che si è poi tradotta nella legge n. 124 del 2008) identifica espressamente la *ratio* della sospensione nell'esigenza di tutelare i principi di «continuità e regolarità nell'esercizio delle più alte funzioni pubbliche» e non nella soddisfazione di esigenze difensive.

In secondo luogo, va rilevato che la disposizione denunciata non può avere la finalità, prevalente o esclusiva, di tutelare il diritto di difesa degli imputati, perché in tal caso – data la generalità di tale diritto, quale espressamente prevista dall'art. 24 Cost. in relazione al principio di uguaglianza – avrebbe dovuto applicarsi a tutti gli imputati che, in ragione della propria attività, abbiano difficoltà a partecipare al processo penale. Inoltre, sarebbe intrinsecamente irragionevole e sproporzionata, rispetto alla suddetta finalità, la previsione di una presunzione legale assoluta di legittimo impedimento derivante dal solo fatto della titolarità della carica. Tale presunzione *iuris et de iure* 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 sussista alcun impedimento e, quindi, non vi sia, in concreto, alcuna esigenza di tutelare il diritto di difesa. La scelta del legislatore di aver riguardo esclusivamente ad alcune alte cariche istituzionali e di prevedere l'automatica sospensione del processo, senza alcuna verifica caso per caso dell'impedimento, evidenzia, dunque, che l'unica *ratio* compatibile con la norma censurata è proprio la protezione delle funzioni connesse all'«alta carica».

In terzo luogo, va ulteriormente osservato che il legittimo impedimento a comparire ha già rilevanza nel processo penale e non sarebbe stata necessaria la norma denunciata per tutelare, sotto tale aspetto, la difesa dell'imputato impedito a comparire nel processo per ragioni inerenti all'alta carica da lui rivestita. Come questa Corte ha rilevato, la sospensione del processo per legittimo impedimento a

comparire disposta ai sensi del codice di rito penale contempera il diritto di difesa con le esigenze dell'esercizio della giurisdizione, differenziando la posizione processuale del componente di un organo costituzionale solo per lo stretto necessario, senza alcun meccanismo automatico e generale (sentenze n. 451 del 2005, n. 391 e n. 39 del 2004 e n. 225 del 2001). E se l'esigenza della tutela del diritto di difesa è già adeguatamente soddisfatta in via generale dall'ordinamento con l'istituto del legittimo impedimento, non può che conseguire anche la irrilevanza della rinunciabilità della sospensione quale elemento per individuare la *ratio* della disposizione.

In quarto luogo, va infine sottolineato che anche la caratteristica della non reiterabilità della sospensione in caso di assunzione di una nuova alta carica da parte della stessa persona fisica non è elemento idoneo a individuare la *ratio* della normativa denunciata, perché è incoerente rispetto a entrambe le *rationes* ipotizzate. Infatti, sia l'esigenza della tutela della difesa dell'imputato, sia quella della tutela della funzione permarrebbero anche in caso di assunzione della nuova carica. La normativa censurata, inoltre, fissa solo un limite massimo di durata del beneficio e non garantisce affatto – contrariamente a quanto afferma la parte privata – un periodo minimo per approntare la difesa, né tantomeno garantisce il periodo minimo pari alla «durata di un mandato» (si consideri, ad esempio, il caso in cui il giudizio penale venga instaurato nei confronti del titolare della carica poco prima della cessazione di essa ed il medesimo soggetto persona fisica assuma, subito dopo, una nuova carica).

Deve perciò concludersi che la *ratio* della norma denunciata, al pari di quella della norma oggetto della sentenza di questa Corte n. 24 del 2004, va individuata nella protezione delle funzioni di alcuni organi costituzionali, realizzata attraverso l'introduzione di una peculiare sospensione del processo penale.

7.3.2.2. – Chiarito che la protezione della funzione costituisce la *ratio* della norma censurata, occorre ora accertare se la sospensione disciplinata dalla norma in questione abbia l'ulteriore caratteristica delle prerogative, e cioè quella di derogare al principio di uguaglianza creando una disparità di trattamento.

La risposta a tale domanda deve essere positiva.

La più volte citata sentenza di questa Corte n. 24 del 2004 ha precisato, sia pure con riferimento all'art. 1 della legge n. 140 del 2003, che la sospensione processuale per gli imputati titolari di alte cariche «crea un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione [...]», regime che va posto a raffronto con il principio – anch'esso richiamato dalla suddetta sentenza – della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, fissato dall'art. 3 Cost.

Non vi è dubbio che tali rilievi valgono anche per il censurato art. 1 della legge n. 124 del 2008. La denunciata sospensione è, infatti, derogatoria rispetto al regime processuale comune, perché si applica solo a favore dei titolari di quattro alte cariche dello Stato, con riferimento ai processi instaurati nei loro confronti, per imputazioni relative a tutti gli ipotizzabili reati, in qualunque epoca commessi e, in particolare, ai reati extrafunzionali, cioè estranei alle attività inerenti alla

carica. La deroga si risolve, in particolare, in una evidente disparità di trattamento delle alte cariche rispetto a tutti gli altri cittadini che, pure, svolgono attività che la Costituzione considera parimenti impegnative e doverose, come quelle connesse a cariche o funzioni pubbliche (art. 54 Cost.) o, ancora più generalmente, quelle che il cittadino ha il dovere di svolgere, al fine di concorrere al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, secondo comma, Cost.).

È ben vero che il principio di uguaglianza comporta che, se situazioni uguali esigono uguale disciplina, situazioni diverse possono richiedere differenti discipline. Tuttavia, in base alla giurisprudenza di questa Corte citata al punto 7.3.1., deve ribadirsi che, nel caso in cui la differenziazione di trattamento di fronte alla giurisdizione riguardi il titolare o un componente di un organo costituzionale e si alleggi, quale ragione giustificatrice di essa, l'esigenza di proteggere le funzioni di quell'organo, si rende necessario che un tale *ius singulare* abbia una precisa copertura costituzionale. Si è visto, infatti, che il complessivo sistema delle suddette prerogative è regolato da norme di rango costituzionale, in quanto incide sull'equilibrio dei poteri dello Stato e contribuisce a connotare l'identità costituzionale dell'ordinamento.

7.3.2.3. - L'accertata violazione del principio di uguaglianza rileva, poi, sicuramente anche con specifico riferimento alle alte cariche dello Stato prese in considerazione dalla norma censurata: da un lato, sotto il profilo della disparità di trattamento fra i Presidenti e i componenti degli organi costituzionali; dall'altro, sotto quello della parità di trattamento di cariche tra loro disomogenee.

7.3.2.3.1. - Quanto al primo profilo, va rilevato che le pur significative differenze che esistono sul piano strutturale e funzionale tra i Presidenti e i componenti di detti organi non sono tali da alterare il complessivo disegno del Costituente, che è quello di attribuire, rispettivamente, alle Camere e al Governo, e non ai loro Presidenti, la funzione legislativa (art. 70 Cost.) e la funzione di indirizzo politico ed amministrativo (art. 95 Cost.). Non è, infatti, configurabile una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e ricopre, perciò, una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*.

Anche la disciplina costituzionale dei reati ministeriali conferma che il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri sono sullo stesso piano. Il sistema dell'art. 96 Cost. e della legge costituzionale n. 1 del 1989 prevede, infatti, per tali cariche lo stesso regime di prerogative, limitato ai reati funzionali; regime che risulta alterato dalla previsione per il solo Presidente del Consiglio dei ministri della sospensione dei processi per reati extrafunzionali. E ciò a prescindere dall'ulteriore *vulnus* all'art. 3 Cost. derivante dal fatto che la normativa denunciata - al pari di quella già dichiarata incostituzionale con la citata sentenza n. 24 del 2004 - continua a prevedere, per tutti i reati

extrafunzionali, un meccanismo generale e automatico di sospensione del processo, che non può trovare ragionevole giustificazione in un supposto maggiore disvalore dei reati funzionali rispetto a tutti, indistintamente, gli altri reati.

Del pari, non è configurabile una significativa preminenza dei Presidenti delle Camere sugli altri componenti, perché tutti i parlamentari partecipano all'esercizio della funzione legislativa come rappresentanti della Nazione e, in quanto tali, sono soggetti alla disciplina uniforme dell'art. 68 Cost.

Questi principi sono già stati enunciati da questa Corte con la citata sentenza n. 24 del 2004, dove si afferma, in relazione all'art. 1 della legge n. 140 del 2003, che «La Corte ritiene che anche sotto altro profilo l'art. 3 Cost. sia violato dalla norma censurata. Questa, infatti, [...] distingue, per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti». Né a tali conclusioni può opporsi - come fa la difesa della parte privata - che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe assunto una posizione costituzionale differenziata rispetto a quella dei ministri in forza della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), che ha introdotto nel d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), l'art. 14-*bis*, secondo cui, nel procedimento elettorale è necessaria la formale indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione. Si deve, infatti rilevare che tale legge, in quanto fonte di rango ordinario, non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri.

7.3.2.3.2. - In relazione all'ulteriore profilo della parità di trattamento di cariche disomogenee, deve essere ribadito quanto già affermato da questa Corte con la stessa sentenza n. 24 del 2004, secondo cui tale disomogeneità è da ricondurre sia alle «fonti di investitura», sia alla «natura delle funzioni».

Non ostano a tale conclusione le opinioni espresse nel corso dei lavori preparatori dell'articolo censurato in cui si osserva che l'elemento che accomuna tali cariche è che tutte «trovano la propria legittimazione – in via diretta o mediata – nella volontà popolare» e nella «natura politica» della funzione esercitata. In contrario si deve rilevare, infatti, che la “legittimazione popolare” e la “natura politica della funzione” sono elementi troppo generici, perché comuni anche ad altri organi, statali e non statali (quali, ad esempio, i singoli parlamentari o i ministri o i Presidenti delle Giunte regionali o i consiglieri regionali), e pertanto inadeguati a configurare un'omogeneità di situazioni che giustifichi una parità di trattamento quanto alle prerogative.

7.3.3. – In base alle osservazioni che precedono, si deve concludere che la sospensione processuale prevista dalla norma censurata è diretta essenzialmente alla protezione delle funzioni proprie dei componenti e dei titolari di alcuni

organi costituzionali e, contemporaneamente, crea un'evidente disparità di trattamento di fronte alla giurisdizione. Sussistono, pertanto, entrambi i requisiti propri delle prerogative costituzionali, con conseguente inidoneità della legge ordinaria a disciplinare la materia. In particolare, la normativa censurata attribuisce ai titolari di quattro alte cariche istituzionali un eccezionale ed innovativo *status* protettivo, che non è desumibile dalle norme costituzionali sulle prerogative e che, pertanto, è privo di copertura costituzionale. Essa, dunque, non costituisce fonte di rango idoneo a disporre in materia.

8. - Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 124 del 2008, 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.

Restano assorbite le questioni relative all'irragionevolezza intrinseca della denunciata disciplina, indicate al punto 6, lettera b), e ogni altra questione non esaminata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 23 luglio 2008, n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato);

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 124 del 2008, sollevate dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma, in riferimento agli articoli 3, 111, 112 e 138 Cost., con l'ordinanza r.o. n. 9 del 2009 indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2009.

Francesco AMIRANTE, Presidente
Franco GALLO, Redattore Giuseppe
DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2009.

Allegato:
(*Omissis*)

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione del Procuratore della Repubblica e del sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano nei giudizi introdotti dalle ordinanze di rimessione registrate al n. 397 ed al n. 398 del 2008.

Francesco AMIRANTE, Presidente

CORTE DI CASSAZIONE

Cass. pen. Sez. VI, (ud. 09-02-2004) 09-03-2004, n. 10773

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SESTA PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. FULGENZI Renato - Presidente -
Dott. DE ROBERTO Giovanni - Consigliere -
Dott. MARTELLA Ilario - Consigliere -
Dott. COLLA Giorgio - rel. est. Consigliere -
Dott. CONTI Giovanni - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

Maroni Roberto, n. a Varese il 15 marzo 1955;
Bossi Umberto n. a Cassano Magnago il 19 settembre 1941;
Borghesio Mario, n. a Torino il 3 novembre 1947;
Capanni Davide Carlo, n. a Brescia il 3 marzo 1967;
Martinelli Piergiorgio, n. a Tavernola Bergamasca il 24 luglio 1945;
Calderoli Roberto, n. a Bergamo il 18 maggio 1956;

nei confronti di:

sentenza della Corte d'appello di Milano in data 10 novembre 2001;
udita in Pubblica udienza la relazione fatta dal Consigliere Dott. Giorgio Colla;
udito il Procuratore Generale nella persona del Sostituto Dott. Elisabetta Cesqui che ha concluso per l'annullamento con rinvio dell'impugnata sentenza;
uditi i difensori avvocati Bianchi per le parti civili; Anetrini, Ghedini, Brigandi', Forchino, Longo e Carena per gli imputati.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. - Con la sentenza in epigrafe, la Corte d'appello di Milano, in parziale riforma di quella del Pretore della città in data 22 luglio 1998, assolveva gli onorevoli Roberto Maroni, Umberto Bossi, Mario Borghesio, Davide Carlo

Capanni, Piergiorgio Martinelli e Roberto Calderoli dal reato di oltraggio, perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato a seguito della intervenuta abrogazione dell'art. 341 c.p., e condannava, ritenuta la prevalenza delle già concesse attenuanti generiche sulle aggravanti, Bossi alla pena di e quattro mesi di reclusione e gli altri a quella di quattro mesi e venti giorni di reclusione per il reato di resistenza a pubblico ufficiale di cui agli artt. 337 e 339 c.p.p., perché, in concorso materiale e morale tra di loro e con altre persone non identificate, ciascuno di essi rafforzando il proposito criminoso degli altri, e creando le condizioni materiali per la perpetrazione del reato, usavano violenza e minaccia nei confronti degli ufficiali della Polizia di Stato (Digos di Verona e di Milano, Ufficio prevenzione generale di Milano), che stavano procedendo a una perquisizione locale presso la sede del partito politico Lega Nord di Milano, Via Bellerio 41, ordinata dal Procuratore della Repubblica di Verona con decreti 81 - 100 - 101 RG del 17 e 18 settembre 1996.

(Omissis)

Sulle questioni pregiudiziali;

8. - Sono infondati i motivi di ricorso proposti da Bossi e Maroni in ordine alla questione del legittimo impedimento a comparire all'udienza del 10 novembre 2001 (motivo 4.2. di Bossi; motivo 5.1 di Maroni).

8.1. Va precisato, anzitutto, che la questione dell'impedimento fu sollevata una prima volta alla udienza del 1° ottobre 2001. In tale occasione il difensore di Bossi presentò uno scritto, a firma del Ministro, in cui l'esponente del Governo precisava, senza alcuna motivazione, di non poter intervenire per impegni d'ufficio, mentre il difensore di Maroni sosteneva, a sua volta, che il Ministro non poteva intervenire perché occupato in attività istituzionale in un convegno che si teneva a Varese, alla cui partecipazione era necessaria la sua presenza in qualità di "Ministro del Welfare": si trattava quindi -secondo la difesa - di attività svolta nell'esercizio della attività istituzionale del titolare del Dicastero. Borghezio, infine, presentò documentazione da cui risultava il suo impegno di parlamentare europeo, dovendo essere presente a Strasburgo. In accoglimento di tali istanze di differimento per impedimenti ritenuti legittimi, l'udienza fu rinviata all'11 novembre 2001 (le questioni sollevate da Bossi e Maroni non furono quindi prospettate all'udienza dell'11 novembre 2001 in cui si celebrò il processo, ma alla udienza precedente che fu appositamente rinviata).

8.2. - Alla udienza dell'11 novembre 2001, senza la presentazione di alcuna documentazione, l'avvocato Brigandi per Bossi e l'avv. Basilico per Maroni (che aderì alla richiesta per il suo assistito), sollevò una nuova questione di legittimo impedimento che conviene riportare così come estratta dal verbale stenotipia) di udienza nelle parti indispensabili.

8.3. - "Si apre l'udienza del 10 novembre 2001 e il Presidente prende atto delle presenze in aula facendo l'appello. PRESIDENTE - Allora, siccome qui si tratta di una ripresa del processo dopo la sospensione, determinata dal conflitto di attribuzioni a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale che ha annullato la delibera della Camera, che riteneva l'insindacabilita' dei fatti, io ritengo superfluo fare una lunga relazione, visto che tutti abbiamo scritto gia' tutto nelle ordinanze, tutti conosciamo i fatti e conosciamo anche i motivi d'appello PRESIDENTE - Ecco, grazie, mi scusi. Quindi ritengo che., ricordero' soltanto il fatto che si tratta dei fatti avvenuti il ... Avv. BRIGANDI' -Presidente, io devo fare una richiesta preliminare. PRESIDENTE - E allora la faccia, avvocato Brigandi'. Avv. BRIGANDI' - Grazie Presidente. Il problema e' il seguente: purtroppo (pp.ii. fuori microfono) e' fatto notorio che c'e' oggi (p.i. fuori microfono) del Governo e quindi io vi chiedo formalmente che (pp.ii. fuori microfono) venga differita, per questo (pp.ii. fuori microfono) e questo impegno che c'e' oggi a Roma, ci sara' un collegamento formale anche con autorita' straniera, c'e' il sindaco di New York, quindi e' una situazione non di poco conto alla quale partecipa sia il Presidente del Consiglio, sia tutti i Ministri. Noi tra gli imputati abbiamo due ministri che ovviamente (pp.ii. fuori microfono) della RAI perche' oggi doveva venire sia il ministro Bossi, sia il ministro Maroni e in questa ottica le notizie erano (p.i. fuori microfono) alle televisioni ed ecco perche' oggi (pp.ii. fuori microfono) quindi non e' una cosa che e' apodittica perche' venuta fuori (pp.ii. fuori microfono) all'udienza, siccome gli imputati, questi due, intendono esercitare questo loro diritto/dovere (pp.ii. fuori microfono) appunto, a rendere delle dichiarazioni spontanee in riferimento al loro (p.i. fuori microfono) per i fatti contestati (pp.ii. fuori microfono) io chiedo la cortesia, capisco che (pp.ii. fuori microfono) chiedo la cortesia, visto che c'e' gia' stata la volta scorsa la cortesia di codesta Eccellentissima Corte d'Appello, anche nell'indicare (pp.ii. fuori microfono) chiedo la cortesia di voler rinviare (p.i., fuori microfono) certamente eccezionale nel quale (p.i., fuori microfono). PRESIDENTE - Gli altri difensori e anche il Procuratore della Repubblica. PRESIDENTE

-Con questo USA-Day che cosa facciamo? PROC. GEN.- Chiedo scusa? PRESIDENTE

-Per questo giorno particolare, USA-Day, come... PROC. GEN - Non so.. si', so di che si tra., e' notorio... PRESIDENTE - Certamente. PROC. GEN.- ...e' nota quindi anche a me questa situazione. Questo, obiettivamente, e' un procedimento che trova delle difficolta' a essere celebrato per gli impedimenti istituzionali, assolutamente legittimi, di alcuni degli imputati, oggi obiettivamente non so se possa essere definito proprio istituzionale questo impedimento, comunque mi rimetto alla valutazione della Corte in ordine alla situazione".

8.4. - Dopo tali richieste, il Collegio pronuncio' ordinanza con la quale rigetto' la domanda di un nuovo differimento motivando, in sintesi, nel senso che: 1) risultava effettivamente il "concomitante svolgimento della manifestazione

pubblica di solidarieta' con gli Stati Uniti d'America, fissata a Roma a partire dalle 15 di oggi"; 2) gia' alla precedente udienza era stata fatta e accolta altra istanza di legittimo impedimento; 3) "...la predetta manifestazione non rientra(va) nel novero degli atti del Governo, ma costituiva un'iniziativa pubblica, cui ciascun soggetto (era) libero di aderire o meno - a prescindere dal ruolo istituzionale ricoperto - in virtu' dei principi costituzionali di liberta' di espressione del pensiero e di riunione"; 4) tali ultimi diritti costituzionali "(dovevano) - alla stregua delle recenti autorevoli indicazioni della Corte costituzionale - trovare contemperamento con i principi costituzionali inerenti l'obbligatorio esercizio della giurisdizione, peraltro in tempi ragionevoli (art. 101 e segg. cost.)"; 5) "la valutazione comparata dei principi costituzionali non consent(iva) ulteriori differimenti della celebrazione del processo che riguarda fatti risalenti al settembre 1996".

8.5.- Osserva la Corte che, a quel che consta, mancano precedenti della Corte costituzionale sulla soluzione della questione dell'impedimento legittimo del Ministro con riferimento alla sua presenza nel processo quale imputato e quindi con riferimento alla attivita' giurisdizionale, ma ritiene la Corte che sia legittimo ispirarsi - nelle linee generali e astratte - alle soluzioni gia' offerte dalla Consulta per gli esponenti del Parlamento. Ci si vuole riferire, in particolare, alla sentenza della Corte costituzionale del 4 luglio 2001, n. 225, citata anche dalla difesa di Bossi. Al di la' di quanto si legge nel dispositivo, che sintetizza i concetti cardine espressi nella motivazione in un caso in cui l'autorita' giudiziaria aveva affermato la assoluta prevalenza dell'interesse relativo alla attivita' giudiziaria rispetto all'interesse della Camera dei deputati allo svolgimento delle attivita' parlamentari (fattispecie in cui la Consulta ha statuito che non spetta all'autorita' giudiziaria un simile giudizio), sono decisamente illuminanti e rispondenti anche al caso di cui si discute le soluzioni offerte dalla Corte costituzionale nella motivazione in ipotesi di conflitti del genere di quelli prospettati, soluzioni che scaturiscono da un quadro ispirato al principio di collaborazione che deve informare i rapporti tra le Istituzioni, in una sintesi di reciproco rispetto del lavoro di ciascuno degli organi e poteri costituzionali. E proprio in un quadro di collaborazione tra poteri dello Stato, la Corte costituzionale, nella citata vicenda che riguarda il processo che interessava un parlamentare, giunse a indicare la via della fissazione di udienze, eventualmente concordate, in giorni in cui non cadessero impegni istituzionali del parlamentare (partecipazione alle votazioni).

8.6.- Alla stregua di tali principi - ad avviso di questa Corte - si deve affrontare e risolvere il problema, sempre che ci si trovi di fronte alla necessita' di contemperare le esigenze dell'autorita' giudiziaria relative allo svolgimento del processo e quelle derivanti da attivita' istituzionali del Ministro.

8.7.- E' tuttavia evidente che accanto alle attivita' istituzionali di un Ministro, che gli derivano da attribuzioni costituzionali, coesistono attivita' politiche

multiformi, indeterminate (non e' forse azzardato affermare che qualsiasi attivita' pubblica, non rientrante nella categoria delle attivita' istituzionali, rientri nell'attivita' politica di un esponente del Governo) e non classificabili in astratto, ma sicuramente individuabili e soprattutto facilmente differenziabili da quelle istituzionali (tra queste ultime possono annoverarsi, a esempio, la partecipazione al Consiglio dei Ministri, l'attivita' parlamentare del Ministro, come nei casi di presentazione del Governo alle Camere per la fiducia ovvero per la risposta alle interrogazioni et similia, la prestazione del giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica: si tratta delle attivita' riconducibili, in linea generale ed astratta, alla sfera di attribuzioni previste dagli artt. 92, 93, 94, 95, 96 Cost.).

8.8.- Il punto centrale della questione dell'impedimento sollevata da Bossi e Maroni e' proprio quello di stabilire se il giudice, nell'esercizio delle attribuzioni che gli sono proprie ai fini della conduzione del processo, abbia correttamente valutato la natura dell'impegno addotto dagli imputati come estranea alle specifiche funzioni istituzionali proprie dei ministri e ne abbia escluso il carattere di inderogabilita', adeguatamente bilanciando la esigenza di indefettibilita' della giurisdizione e quella dell'esercizio delle iniziative politiche connesse alla funzione ministeriale.

8.9. - Ora, ritiene la Corte che al quesito debba risponderci positivamente. La natura dell'impegno prospettato da Bossi e Maroni (del quale, giova sottolineare, non v'e' documentazione alcuna) rimane classificabile, con valutazione di fatto, debitamente motivata, sottratta al sindacato di legittimita', come un impegno non istituzionale e quindi non coesistente alla funzione tipica del Governo. Venendo nella specie in considerazione una incombenza rientrante nella sfera delle attivita' di carattere politico in senso lato del Ministro correttamente la Corte territoriale ha affermato la necessita' che essa dovesse cedere di fronte alla esigenza di celebrazione del processo, dal momento che, contrariamente opinando, qualsiasi attivita' non strettamente privata di un Ministro, essendo suscettibile in ipotesi di rivestire una valenza politica, permetterebbe di rimandare sine die l'attivita' giurisdizionale. Pertanto il motivo di ricorso va conclusivamente rigettato.

(Omissis)

Cass. pen. Sez. IV, (ud. 04-10-2007) 31-10-2007, n. 40309

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE QUARTA PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. CAMPANATO Graziana - Presidente
Dott. BARTOLOMEI Luigi - Consigliere
Dott. IACOPINO Silvana Giovanna - Consigliere
Dott. VISCONTI Sergio - Consigliere
Dott. PICCIALLI Patrizia - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

1) I.B., N. IL (OMISSIS);

2) F.G., N. IL (OMISSIS);

avverso SENTENZA del 15/03/2004 TRIB. SEZ. DIST. di GUARDIA
SANFRAMONDI;

visti gli atti, la sentenza ed il ricorso;

udita in PUBBLICA UDIENZA la relazione fatta dal Consigliere Dott.
VISCONTI SERGIO;

Udito il Procuratore Generale in persona del Dott. IANNELLI Mario, che ha
concluso per l'inammissibilità del ricorso.

Svolgimento del processo

(Omissis)

In ordine al quinto motivo di impugnazione, il ricorrente non contesta che con la sospensione del termine di prescrizione ex art. 159 c.p., alla data di emissione della sentenza impugnata del 15.3.2004, la prescrizione non era decorsa (in quanto sarebbe scaduta dieci giorni dopo), ma che il rinvio di mesi quattro e giorni tredici dell'udienza in cui l'imputato F. era impedito è stato eccessivo, e non se ne poteva far ricadere le conseguenze sull'istante. Inoltre, si assume che la sospensione non è estensibile al coimputato I..

Osserva il Collegio che, come ritenuto costantemente da questa Corte, "il rinvio del dibattimento disposto per impedimento dell'imputato o del difensore e su loro richiesta non necessita di un formale provvedimento di sospensione della

prescrizione; infatti, la sospensione del corso della prescrizione è normativamente ancorata all'ipotesi di sospensione del procedimento penale, equiparabile, a tal fine, al rinvio, con la conseguenza che essa è produttiva di effetti per tutti coloro che hanno commesso il reato, ex art. 161 c.p., comma 1, e quando si procede congiuntamente per reati connessi, per tutti gli imputati, ex art. 161 c.p., comma 2, non necessita di un formale provvedimento di sospensione e comprende tutto il periodo durante il quale il dibattimento è rinviato per impedimento o su richiesta dell'imputato o del difensore" (Cass. 4.4.2005 n. 12453, riv. 231694).

Nè a diverse conclusioni si può pervenire per lo ius superveniens, e cioè la formulazione dell'art. 159 c.p., comma 1, n. 3, come modificato dalla L. 5 dicembre 2005, n. 251, art. 6, comma 3, il quale dispone che il rinvio per impedimento delle parti non può essere differito oltre il sessantesimo giorno della prevedibile cessazione dell'impedimento, trattandosi di norma processuale, correlata all'art. 420 ter c.p.p., per la quale vige il principio tempus regit actum.

(Omissis)

Cass. pen. Sez. III, (ud. 17-10-2007) 28-01-2008, n. 4071

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TERZA PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. DE MAIO Guido - Presidente
Dott. FRANCO Amedeo - Consigliere
Dott. IANNIELLO Antonio - Consigliere
Dott. AMOROSO Giovanni - Consigliere
Dott. SARNO Giulio - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

R. V., nata a (OMISSIS);

avverso la sentenza emessa il 26 marzo 2007 dalla corte d'appello di Napoli;

udita nella pubblica udienza del 17 ottobre 2007 la relazione fatta dal Consigliere Amedeo Franco;

udito il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Ciampoli Luigi, che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso;

udito il difensore avv. Antonio Iacono.

Svolgimento del processo

Con la sentenza in epigrafe la corte d'appello di Napoli confermò la sentenza emessa il 3 aprile 2006 dal giudice del tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, che aveva dichiarato R.V. colpevole dei reati di cui della L. 28 febbraio 1985, art. 20, lett. c), n. 47; L. 5 novembre 1971, n. 1086, artt. 2, 13, 4, 14; del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163, e la aveva condannata alla pena ritenuta di giustizia, con l'ordine di demolizione dell'opera abusiva e l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi e con la sospensione condizionale della pena subordinata alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi, mentre

aveva dichiarato non doversi procedere in ordine ai reati di cui alla L. 2 febbraio 1974, n. 64, ed all'art. 734 cod. pen. perchè estinti per prescrizione.

L'imputata propone ricorso per cassazione deducendo:

1) violazione della L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20, lett. c), e del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163, trattandosi di interventi di straordinaria manutenzione;

2) violazione degli artt. 157 ss. cod. pen. essendo i reati estinti per prescrizione.

Motivi della decisione

Con il primo motivo la ricorrente ripropone la tesi secondo cui si tratterebbe di un intervento di straordinaria manutenzione e di restauro conservativo che non necessitava di concessione edilizia, ma solo di denuncia di inizio attività, che sarebbe sufficiente anche per l'ipotesi di demolizione e ricostruzione di elementi strutturali di un edificio preesistente e di suo adeguamento. L'assunto è chiaramente infondato perchè, come emerge dalla integrativa sentenza di primo grado, è stato accertato che l'imputata aveva realizzato, sul lastrico solare di una preesistente proprietà, un manufatto di mq. 30,00 circa, con muratura in cello-bloc e copertura di travetti prefabbricati ed altezza interna di m. 3,10, e quindi con una maggiore altezza di circa cm. 50 netti e con maggiore volume rispetto al precedente manufatto oggetto di domanda di condono e diverso dallo stesso anche per la copertura. Si trattava quindi di un intervento che richiedeva indubbiamente la concessione edilizia perchè, anche ammesso che fosse consistito in una ristrutturazione edilizia, incideva comunque notevolmente - come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado - sul preesistente manufatto modificandone la sagoma ed aumentandone l'altezza ed il volume.

Il secondo motivo è anch'esso infondato. Nella specie i reati si sono consumati il 23 luglio 2002 sicchè i quattro anni e mezzo del normale periodo di prescrizione sarebbero scaduti il 23 gennaio 2007.

Deve però anche tenersi conto del periodo di sospensione della prescrizione di 9 mesi e 20 giorni (dal 3 dicembre 2004 al 23 settembre 2005) per rinvio della udienza a richiesta della difesa per astensione del difensore. Ne consegue che la prescrizione non è ancora maturata alla data odierna ma si maturerà il 12 novembre 2007.

Non può invero accogliersi la tesi del ricorrente secondo cui per il rinvio della udienza, dovuto all'astensione del difensore, potrebbe calcolarsi solo una sospensione della prescrizione di giorni 60, ai sensi dell'art. 159 c.p., comma 1, n. 3, come modificato dalla L. 5 dicembre 2005, n. 251. Infatti, è vero che alla data dell'8 dicembre 2005, di entrata in vigore di detta legge, non era stata ancora pronunciata la sentenza di primo grado, che è stata emanata il 3 aprile 2006, sicchè, ai sensi dell'art. 10, comma 3, della medesima legge, come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 393 del 2006, nel presente processo devono applicarsi le nuove disposizioni in materia di prescrizione se più favorevoli per l'imputato. Deve tuttavia anche considerarsi - a prescindere dalla applicabilità del nuovo testo dell'art. 159 c.p., comma 1, n. 3, anche a rinvii delle udienze già disposti in data precedente alla entrata in vigore della nuove norme -

che la nuova disposizione di cui all'art. 159 cit. regola, innanzitutto ed in via generale, le cause di sospensione del corso della prescrizione, stabilendo che la prescrizione è sospesa, tra l'altro, in caso di sospensione del procedimento o del processo penale "per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore", così distinguendo l'ipotesi della sospensione determinata da un impedimento delle parti o dei difensori (di una qualsiasi delle parti o dei difensori) dalla ipotesi di sospensione concessa a richiesta dell'imputato o del difensore dell'imputato. Più in particolare, poi, la stessa disposizione disciplina la durata della sospensione del processo, stabilendo che nella ipotesi di sospensione del processo per impedimento delle parti o dei difensori (e non, quindi, anche nelle ipotesi di sospensione su richiesta dell'imputato e del suo difensore) l'udienza non può essere differita oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione "dell'impedimento", e che in caso contrario si deve avere riguardo, nel calcolare la sospensione della prescrizione, al solo tempo "dell'impedimento" aumentato di sessanta giorni. E' di tutta evidenza, quindi, sulla base delle espressioni usate dal legislatore e della ratio della nuova disciplina, che la limitazione a sessanta giorni (oltre al tempo "dell'impedimento") del periodo che può essere preso in considerazione ai fini della sospensione della prescrizione si applica soltanto ai rinvii determinati da impedimento di una delle parti o di uno dei difensori e non anche ai rinvii concessi a seguito di una richiesta dell'imputato o del suo difensore.

Nel caso di specie il differimento della udienza dal 3 dicembre 2004 al 23 settembre 2005 era stato determinato non da impedimento delle parti o dei difensori, bensì da accoglimento della richiesta del difensore dell'imputata motivata dalla sua adesione all'agitazione della categoria professionale. Ne consegue che il corso della prescrizione è stato sospeso per tutto il termine di differimento della udienza e non per soli sessanta giorni.

Il ricorso deve pertanto essere rigettato con conseguente condanna della ricorrente al pagamento delle spese processuali.

P.Q.M.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Suprema di Cassazione, il 17 ottobre 2007.

Depositato in Cancelleria il 28 gennaio 2008.

Cass. pen. Sez. I, (ud. 04-02-2009) 11-02-2009, n. 5956

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE PRIMA PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. SILVESTRI Giovanni - Presidente
Dott. ZAMPETTI Umberto - Consigliere
Dott. CAPOZZI Raffaele - Consigliere
Dott. BRICCHETTI Renato - Consigliere
Dott. PIRACCINI Paola - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

1) T.F., N. IL (OMISSIS);

avverso SENTENZA del 07/07/2008 CORTE APPELLO di MESSINA;

visti gli atti, la sentenza ed il ricorso;

udita in PUBBLICA UDIENZA la relazione fatta dal Consigliere Dott. CAPOZZI RAFFAELE;

Udito il Procuratore Generale in persona del Dott. IACOVIELLO Francesco Mauro, che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

con sentenza del 7.2.07 il Tribunale di Messina, in composizione monocratica, ha ritenuto T.F. penalmente responsabile di più reati, di cui alla L. 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 9, comma 1 (cinque violazione degli obblighi a lui imposti, siccome sorvegliato speciale di p.s.) e, ritenuta la continuazione fra i plurimi episodi criminosi contestatigli, lo ha condannato alla pena di mesi 4 di arresto.

Avverso detta sentenza T.F. ha proposto appello innanzi alla Corte d'Appello di Messina, che, con sentenza del 7.7.08, ha integralmente confermato la sentenza di primo grado.

Contro tale ultima sentenza propone ricorso per cassazione T.F. per il tramite del suo difensore, che ha dedotto il seguente unico motivo di ricorso:

- violazione art. 157 c.p., comma 1, n. 5, in relazione alla L. 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 9 e art. 606 c.p.p., comma 1, lett. b) ed e):

aveva errato la Corte territoriale nel non avere emesso sentenza di non luogo a procedere nei suoi confronti per le plurime contravvenzioni, di cui alla L. n. 1423 del 1956, art. 9, comma 1, a lui contestate come commesse l'(OMISSIS).

Trattavasi invero di reati contravvenzionali, per i quali gli artt. 157 e 160 c.p. prevedevano un termine massimo di prescrizione pari ad anni 4 e mesi 6.

La Corte territoriale non aveva emesso sentenza di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione, avendo ritenuto che i termini di prescrizione dovevano ritenersi sospesi dal 18.1.06 al 24.5.06;

dal 5.11.03 al 29.4.04 e dal 24.5.06 al 7.2.07, perchè per tali periodi il dibattimento era stato rinviato su istanza del difensore.

Tuttavia ai sensi dell'art. 159 c.p., comma 1, n. 3, in caso di rinvio per impedimento del difensore, la durata massima di sospensione del termine prescrizionale non poteva superare i 60 giorni.

Un'interpretazione diversa della norma avrebbe vanificato il precetto costituzionale della ragionevole durata del processo, consentendo al giudicante di rinviare anche di anni il dibattimento.

La sentenza impugnata doveva pertanto essere annullata.

L'unico motivo di ricorso proposto dal ricorrente è inammissibile siccome manifestamente infondato. Alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Suprema Corte (cfr. Cass. 3[^], 17.10.07 n. 4071), la disposizione di cui all'art. 159 c.p., comma 1, n. 3, così come sostituito dalla L. 5 dicembre 2005, n. 251, art. 6, comma 3, regola in via generale le cause di sospensione del corso della prescrizione, stabilendo che la prescrizione è sospesa, tra l'altro, in caso di sospensione del procedimento o del processo penale "per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori, ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore", in tal modo distinguendo l'ipotesi della sospensione determinata da un impedimento delle parti o dei difensori dall'ipotesi di sospensione concessa a richiesta dell'imputato o del difensore dell'imputato.

La disposizione in esame disciplina la durata della sospensione del processo, stabilendo che, in ipotesi di sospensione del processo per impedimento delle parti o dei difensori (e non quindi anche nell'ipotesi di sospensione a richiesta dell'imputato o del suo difensore), l'udienza non può essere differita oltre il sessantesimo giorno successive alla prevedibile cessazione dell'impedimento, ovvero calcolando la sospensione della prescrizione per il solo tempo dell'impedimento, aumentato di sessanta giorni.

Sulla base delle espressioni usate dal legislatore, è pertanto chiaro che la limitazione di giorni sessanta, oltre il tempo dell'impedimento, del periodo, che può essere preso in considerazione ai fini della sospensione della prescrizione, si applica solo ai rinvii determinati da impedimento di una delle parti o di uno dei

difensori e non anche ai rinvii concessi a seguito di una richiesta dell'imputato o del suo difensore.

Nel caso in esame, lo stesso ricorrente ha ammesso che i tre rinvii, calcolati dal giudice di primo grado per ritenere non decorso il termine prescrizionale di legge per i reati a lui contestati, sono stati concessi sui stanza del suo difensore.

Ne consegue che, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, il corso della prescrizione è da ritenere essere stato sospeso per i tre periodi indicati dalla Corte territoriale per tutto il tempo di differimento delle udienze e non solo per sessanta giorni.

Il ricorso va pertanto dichiarato inammissibile, con condanna del ricorrente, ex art. 616 c.p.p., al pagamento delle spese processuali e della somma di Euro 1.000,00 in favore della Cassa delle Ammende.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali e della somma di Euro 1.000,00 alla Cassa delle Ammende.

Così deciso in Roma, il 4 febbraio 2009.

Depositato in Cancelleria il 11 febbraio 2009

Ultimi dossier del Servizio Studi

187	Dossier	La riforma della legislazione portuale. Testo unificato dei disegni di legge nn. 143, 263 e 754
188	Dossier	Codice dell'Ordinamento militare e Testo Unico delle disposizioni regolamentari. Schema di D.Lgs n. 165 e Schema di D.P.R. n. 166 (ex L. 246 del 2005)
189	Dossier	Riordino della normativa sull'attività agricola. Schema di D.Lgs. n. 164 (art. 14, L. 246/2005) Schema di D.P.R. n. 168
190	Dossier	Atto del Governo n. 177. Schema di decreto legislativo recante: "Riforma della disciplina in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura"
191	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1781-A. Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009. <i>Il testo della Commissione Politiche dell'Unione europea</i>
192	Testo a fronte	Testi a fronte dei disegni di legge AA.SS. nn. 1288, 1477, 1593, 1626, e 1796, in materia di educazione finanziaria
193	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1167-B. Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro <i>Sintesi del contenuto - Edizione provvisoria</i>
194	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1974 Conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3, recante misure urgenti per garantire la sicurezza di approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori
195	Testo a fronte	Disegni di legge AA.SS. nn. 476, 780, 1135, concernenti la Ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani
196	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 1999 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario
197	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1955 Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. <i>Sintesi del contenuto con gli emendamenti proposti dalla Commissione</i>
198	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. 2002 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° gennaio 2010, n. 1, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'Amministrazione della Difesa

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [Hwww.senato.it](http://www.senato.it)H, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".