

CORTE COSTITUZIONALE

Memoria

del **Presidente del Consiglio dei ministri**, difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale ha il proprio domicilio in via dei Portoghesi 12, Roma

nel giudizio di legittimità costituzionale

della legge 23 luglio 2008, n.124 promosso dalle ordinanze del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma 26/9/08, del Tribunale di Milano, Sezione I Penale, 26/9/08 e del Tribunale di Milano, Sezione X Penale, 4/10/08.

Le questioni sollevate con le tre ordinanze sono in gran parte identiche e per il resto connesse.

Per questo viene depositata una sola memoria, nella quale saranno affrontate tutte le argomentazioni svolte dai Giudici, cercando di coordinarle tra di loro.

Per rendere più agevole l'esposizione l'ordinanza del Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Roma sarà indicata come ordinanza del GIP e, delle due ordinanze del Tribunale di Milano, come ordinanza n.1 quella in data 26 settembre 2008 e come ordinanza n.2 quella del 4 ottobre 2008.

Il GIP presso il Tribunale di Roma si è soffermato sulla sua collocazione nell'ambito del processo penale.

Non se ne tratterà perché le stesse questioni di legittimità costituzionale che ha sollevato, ed in base agli stessi parametri costituzionali, dovranno essere affrontate da codesta Corte perché proposte con l'ordinanza n.2 dal Tribunale di Milano.

D'ora in avanti, per brevità, la legge n.124/08 sarà richiamata come *la legge*.

L'ordinanza n.2 ha sottoposto alla verifica di codesta Corte l'intero art.1 della legge; l'ordinanza n.1 i commi 1 e 7; l'ordinanza del GIP il solo comma 1.

Del primo comma dell'art.1 andrà esaminata solo la disposizione che riguarda il Presidente del Consiglio dei ministri perché, tra le quattro cariche prese in considerazione, solo quest'ultimo è imputato nei giudizi.

Le posizioni del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Presidenti della Camere dal punto di vista costituzionale sono diverse. La loro diversità non sembra che richieda di essere argomentata.

Di conseguenza nei confronti di ciascuna di esse la questione di legittimità costituzionale non si proporrebbe negli stessi termini.

Poiché tre non sono parti dei giudizi, nei quali sono intervenute le ordinanze di rimessione, manca la rilevanza per l'esame delle questioni che potrebbero insorgere nei loro confronti. Se si dovessero intendere come proposte, andrebbero dichiarate inammissibili.

Solo per individuare la *ratio* della norma nella sua struttura unitaria talvolta ci si riferirà a tutte e quattro le cariche, trascurando le possibili varianti, proprie di ciascuna.

Nell'ordinanza n.1 la questione è stata sollevata anche per il comma 7.

Se fosse dichiarata la illegittimità costituzionale del primo comma, la questione resterebbe superata. Pur se non detto espressamente, è evidente che è stata proposta in via subordinata, per l'ipotesi che il primo comma sia dichiarato costituzionalmente legittimo. Solo in questo caso, infatti, potrebbe assumere rilevanza la verifica della legittimità costituzionale della norma, che dispone l'applicabilità dell'art.1 anche ai processi penali in corso al momento della sua entrata in vigore.

La questione, anche se dovesse risultare rilevante, andrebbe dichiarata inammissibile perché in proposito nel ricorso non sono proposti motivi autonomi e, comunque, manca qualsiasi argomentazione a sostegno. Non è possibile, pertanto, nemmeno svolgere alcuna difesa.

E' intervenuto in giudizio il Procuratore della Repubblica di Milano.

Le prime undici pagine dell'atto sono dedicate a dimostrare che ormai sarebbe superata la giurisprudenza di codesta Corte, secondo la quale nei giudizi incidentali in materia penale l'intervento del Pubblico Ministero non è ammissibile.

Tenuto conto dei precedenti, non sembra necessario soffermarsi sull'argomento.

Saranno, peraltro, prese ugualmente in considerazione le tesi svolte nell'atto di intervento perché non sorga il dubbio che la prevedibile conferma della inammissibilità dell'intervento abbia precluso l'esame di argomentazioni decisive.

L'obiettivo della norma contestata sembra evidente: si è voluto rimediare all'incompatibilità che può insorgere tra l'esercizio delle funzioni politiche più elevate, previste dalla Costituzione, e le necessità di difesa in un procedimento penale, per chi ne è titolare, a causa dell'insufficienza del tempo necessario per provvedere ad entrambi.

Ci si deve, pertanto, domandare:

- se l'intervento del legislatore fosse consentito;
- se la scelta dell'interesse a cui dare la prevalenza, ma solo in via temporanea, sia stata ragionevole;
- se sia stata rispettata la proporzionalità.

Salvo a verificarlo in seguito, per il momento si dà per presupposto che l'incompatibilità accennata possa verificarsi.

Era consentito al legislatore di porvi rimedio ?

Gli interessi da coordinare erano due: quello personale dell'imputato a difendersi in giudizio, che la Costituzione nell'art.24 tutela nella forma di *diritto inviolabile*; quello, generale oltre che personale, all'esercizio efficiente delle funzioni pubbliche.

Evitare che la tutela dell'uno pregiudicasse l'altro per il legislatore era non solo consentito, ma addirittura doveroso dal momento che dalla Costituzione non sono desumibili i criteri per il loro coordinamento. Ed era consentito al legislatore ordinario perché rivolto a rendere effettive le tutele, già previste dalla Costituzione.

Ritenere precluso al legislatore ordinario qualsiasi iniziativa, anche se entro i limiti costituzionali, significherebbe accettare il rischio che, almeno in alcune occasioni, uno dei due interessi possa essere pregiudicato, non sempre con la possibilità di rimedio.

Nessuno dei Giudici remittenti si è domandato se fosse conforme alla Costituzione la situazione precedente, che si ricreerebbe se la norma fosse dichiarata incostituzionale.

Alla domanda non sembra che potrà sottrarsi codesta Corte.

La premessa per l'indagine successiva è, pertanto, che, naturalmente nei limiti consentiti dalla Costituzione, il legislatore ordinario, se non doveva, almeno poteva intervenire per assicurare che due interessi trovassero il massimo della tutela possibile quando la loro tutela integrale contemporanea fosse impossibile.

L'alternativa era che la scelta fosse lasciata al titolare secondo la sua personale prospettazione del momento, senza nessuna garanzia di ragionevolezza.

La natura degli interessi imponeva che il loro coordinamento fosse realizzato secondo criteri generali, vincolanti e predeterminati, che potevano essere fissati solo dal legislatore

Le questioni sulla legittimità costituzionale delle norme impugnate possono assumere una prospettiva diversa a seconda del punto di vista dal quale l'indagine viene svolta.

Per questo l'esame sarà condotto separatamente per ciascuno degli interessi in modo da verificare in una visione integrata se la gradazione delle tutele sia stata predisposta secondo criteri costituzionalmente corretti.

La scelta dell'interesse, da esaminare per primo, non deve essere intesa come riconoscimento preconcepito della sua prevalenza, ma solo come necessità espositiva.

L'incompatibilità tra lo svolgimento delle funzioni politiche più elevate e la difesa in un processo penale a carico di uno dei titolari, presa in considerazione dalla legge, è solo quella temporale, provocata dalla possibile insufficienza del tempo per provvedere ad entrambi secondo le necessità. La soluzione non poteva essere trovata se non nella eliminazione della contemporaneità, possibile solo attraverso lo spostamento nel tempo di una delle due esigenze.

Non sarebbe stato sicuramente consentito eliminarne una, o facendo perdere le funzioni o rendendo improcedibile il processo penale, perché in entrambi i casi sarebbe stata violata una disposizione costituzionale.

La sospensione dell'esercizio delle funzioni pubbliche, ammesso che la Costituzione lo consentisse, avrebbe creato difficoltà, difficili da superare, la cui evidenza non sembra richiedere commenti.

Non restava che intervenire sul procedimento, suscettibile di sospensione senza danni non rimediabili agli interessi protetti.

La sola possibilità residua, come si è rilevato, era disinteressarsi dell'argomento, lasciando il rischio che uno degli interessi restasse pregiudicato secondo le contingenze del momento e la scelta personale dell'interessato.

Il legislatore ha ritenuto di intervenire e lo ha fatto nell'esercizio di quella discrezionalità che indubbiamente gli va riconosciuta.

In contestazione è solo il mezzo di intervento, o il criterio adottato, ma non, in linea di principio, il potere di intervenire.

Si insiste su questa premessa perché risulti chiaro che, di fronte ad una incompatibilità che in diverse occasioni si è già verificata, il legislatore aveva quanto meno il potere, se non il dovere, di intervenire (salvo a vedere se con il mezzo adeguato e con criteri corretti).

La soluzione non poteva essere che dare la precedenza, solo temporale e limitata, ad uno dei due interessi, ritenuto al momento prevalente.

Nella scelta non si poteva non tenere conto della diversa natura dei due interessi: l'uno, quello alla difesa nel giudizio penale, di natura individuale, in quanto inerente alla persona; l'altro, quello al corretto esercizio delle funzioni pubbliche, attinente non alla sola persona del titolare, ma soprattutto all'adempimento di doveri del più alto livello politico.

Questa differenza si imponeva all'attenzione del legislatore quanto meno come punto da cui partire per verificare l'entità del pregiudizio (se definitivo e non rimediabile o solo temporaneo e quindi meno grave), che per ciascuno di essi si sarebbe prodotto dando la prevalenza all'altro.

Consentendo la sospensione dei processi, la prevalenza è stata data, ma solo per un tempo iniziale limitato, all'esercizio delle funzioni pubbliche, evidentemente in considerazione del loro rango, senza benefici dal punto di vista sostanziale a favore dell'imputato.

Vale la pena di ripeterlo: poiché il pregiudizio era provocato dalla contemporaneità dell'esercizio delle funzioni e della pendenza del processo, non si poteva rimediare se non eliminando quella contemporaneità.

Per la natura delle funzioni pubbliche è stata esclusa qualsiasi forma di riduzione o di sospensione del loro esercizio, che sarebbe stata pregiudizievole per l'interesse imprescindibile a che quelle funzioni siano esercitate con continuità.

Al legislatore non restava che intervenire sul processo nella forma meno pregiudizievole, quale è che la sospensione per un certo tempo, lasciando integra la responsabilità dell'imputato, realizzando il rapporto più bilanciato possibile tra azione penale, da una parte, e diritto di difesa, dall'altra.

Sul piano del diritto penale sostanziale, pertanto, non si sono avuti effetti.

Codesta Corte si è ripetutamente occupata del diritto di difesa dell'imputato.

Sembra sufficiente richiamare una pronuncia recente (ord.112/2007) nella quale, rifacendosi a suoi precedenti, codesta Corte ha ribadito che "fra il diritto di essere giudicato (che non esclude che all'esito del giudizio venga pronunciata condanna) e il diritto di autodifendersi deve... ritenersi prevalente quest'ultimo".

Il diritto di difesa, dunque, va sempre tutelato, senza eccezioni, anche a costo di ritardare il giudizio. Su quest'ultimo punto ci si sofferma solo per prevenire perplessità.

Se si tiene presente la situazione di fatto, sulla quale è intervenuta la decisione richiamata, risulta del tutto chiaro che per codesta Corte il diritto di essere giudicato può comportare che la decisione sia legittimamente ritardata perché il diritto di difesa è uno dei capisaldi della giustizia penale, che deve necessariamente essere esercitata nelle forme che di quel diritto consentano la tutela, anche a costo di allungare la durata del procedimento.

Codesta si era pronunciata in termini quanto mai chiari già con la sentenza n.341/1999: "La garanzia costituzionale del diritto di difesa comprende la effettiva possibilità che la partecipazione personale dell'imputato al procedimento avvenga in modo consapevole, in specie...nelle fasi che l'ordinamento affida al principio di oralità: il che comporta sia la possibilità effettiva di percepire, comprendendone il significato linguistico, le espressioni orali dell'autorità procedente e degli altri protagonisti del procedimento, sia di esprimersi a sua volta essendo percepito e compreso"

Il diritto di difesa, ormai, non è riconosciuto solo dagli ordinamenti statali, ma ha trovato il suo riconoscimento definitivo in ambiti più estesi.

Anche la Corte di Giustizia CE ha avuto occasione di pronunciarsi recentemente (sentenza 2 aprile 2009, *Gambazzi c. Daimler Chrysler Canada Inc, CIBC Mellon Trust Company*, C-394/07) ribadendo che il diritto di difesa "occupa una posizione eminente nell'organizzazione e nello svolgimento di un processo equo e figura tra i diritti fondamentali che risultano dalle tradizioni costituzionali comuni negli Stati membri e dai trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato ed aderito, tra i quali particolare significato riveste la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

Un intervento nella forma della sospensione non poteva essere disposto sull'esercizio delle funzioni pubbliche (non è facile immaginare come), se non a costo di questioni di costituzionalità di tutta evidenza.

La Costituzione non prevede un Vice Presidente del Consiglio dei ministri, dando per presupposto che il Presidente non possa spogliarsi delle sue funzioni in base ad una delega generale. In quanto non prevista dalla Costituzione, la sostituzione, disposta in via amministrativa, non potrebbe essere generale ed organica e, comunque, dovrebbe avvenire per libera scelta con la possibilità per il Presidente del Consiglio di svolgere un controllo continuo sull'esercizio in modo verificarne la correttezza, della quale manterrebbe la responsabilità politica.

Queste condizioni sarebbero ugualmente impossibili se l'interessato dovesse essere distolto dai suoi compiti di governo dalle necessità di difesa in sede penale.

In mancanza di una alternativa praticabile, il legislatore non poteva che dare la prevalenza all'esercizio delle funzioni, tutelando contemporaneamente il diritto alla difesa dell'imputato attraverso l'intervento meno invasivo sul processo, quale è la sospensione per la durata minima e sufficiente.

Non fare niente avrebbe comportato la tolleranza di una situazione già di per sé non conforme alla Costituzione.

Non sposta i termini della questione il fatto che l'incompatibilità è solo eventuale.

L'eventualità, come l'esperienza conferma, non significa impossibilità.

Nelle occasioni di incompatibilità, qualunque ne fosse il numero, il coordinamento dei due interessi non poteva che essere lasciato al legislatore attraverso criteri predeterminati, applicabili a tutti, così da evitare la scelta personale da parte dell'interessato.

Dal punto di vista dell'art.24 Cost. la norma non solo è legittima, ma addirittura dovuta.

Benché fosse loro onere, i Giudici emittenti non si sono domandati se fosse corretto lasciare le cose come stavano e, in caso negativo, come si sarebbe dovuto coniugare diversamente l'esercizio delle funzioni politiche in discussione con il diritto di difesa.

Stando al loro silenzio in proposito, sembrerebbe che, secondo quei Giudici, la situazione meritasse di rimanere invariata.

Certamente la domanda se le porrà codesta Corte.

La sospensione è prevista per tutti i processi, qualunque sia il reato contestato, attinente o estraneo alle funzioni pubbliche, perché è la pendenza del giudizio di per sé che fa sorgere il problema.

Rilevato, dunque, che la pendenza di un processo penale a proprio carico può ostacolare seriamente l'esercizio delle funzioni politiche più elevate; che quelle funzioni sono attribuite per la realizzazione di interessi generali, che vanno ben al di là della sfera del titolare; che il diritto di difesa nel processo penale non può subire menomazioni; che la durata richiede un notevole impiego di tempo; che la sola possibilità era quella di sfasare temporalmente l'esercizio delle funzioni rispetto alla pendenza del giudizio; la conclusione era, in pratica, obbligata. Una soluzione andava trovata e quella adottata era la sola in grado di tutelare adeguatamente entrambi gli interessi.

La soluzione è quella secondo la quale si producono i danni a somma minore.

La legge va ora esaminata dal punto di vista delle funzioni pubbliche per verificare se sia stato ragionevole dare la prevalenza al loro esercizio.

Secondo l'art.51, terzo comma, Cost. chi è chiamato a funzioni elettive ha il diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento.

L'interesse tutelato non è quello personale di chi è titolare delle funzioni o, se anche lo fosse, lo sarebbe solo in via indiretta e strumentale.

La norma vuole assicurare il corretto esercizio di alcune funzioni, tanto più necessario quanto più sono elevate nella scala costituzionale.

Anche se al momento della sua formulazione si è forse tenuto conto di situazioni diverse, la norma sarebbe comunque violata quando, per una disfunzione del sistema, l'interessato fosse costretto a dedicare una parte consistente del suo tempo alla difesa in giudizio, sottraendolo a quello necessario per l'esercizio delle proprie funzioni politiche.

Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile (art.95 Cost.).

Chi ha la responsabilità della politica generale del Governo deve anche potersi dedicare tutto il tempo necessario, con la dovuta serenità e senza condizionamenti, soprattutto quando, per le difficoltà di lungo periodo, l'opera di mediazione politica richiede un impegno sempre maggiore.

E' facilmente immaginabile come sarebbe giudicato un Presidente del Consiglio dei ministri che per le proprie necessità di difesa in un processo penale trascurasse le sue funzioni. Gli sarebbe sicuramente addebitata una grave responsabilità, anche se solo politica, per avere anteposto i suoi interessi personali a quelli generali.

Se l'incompatibilità durasse a lungo, per sottrarsi alla responsabilità politica senza pregiudicare il suo interesse alla difesa, potrebbe trovarsi anche nella necessità di dare le dimissioni.

“L'esigenza di protezione della serenità dello svolgimento delle attività connesse alle cariche in questione” è stata ritenuta meritevole di considerazione da codesta Corte, per poi metterla a raffronto con altri valori, ritenuti in quel caso prevalenti, sia pure entro certi limiti.

Anche da questo angolo visuale resta confermato che, per il rilievo costituzionale di entrambi gli interessi, convergenti sulla stessa persona, un intervento del legislatore era più che giustificato.

L'avviso contrario presupporrebbe che il rischio di incompatibilità sia preferibile a qualsiasi soluzione di compromesso e che l'incompatibilità sarebbe conforme al disegno costituzionale. Premesso che la ricerca di una soluzione, se non imposta, era quanto meno consentita, resta da vedere se sia stata trovata in un giusto equilibrio tra i due interessi.

Si vedrà in seguito come le questioni, in via diretta o indiretta, finiscano tutte per fondarsi sulla violazione dell'art.3 Cost., il cui accertamento presuppone la irragionevolezza del trattamento differenziato che la norma impugnata introduce per i titolari della cariche che vi sono elencate.

L'argomento viene anticipato per fare alcune precisazioni preliminari.

L'indagine sulla ragionevolezza presuppone che sia individuata la posizione rispetto alla quale verificare se la disciplina differenziata trovi una giustificazione ragionevole.

Il beneficio processuale, anche se di natura soltanto temporanea, è stato riservato alle cariche di valenza politica più elevata per assicurare un efficiente esercizio delle loro funzioni a tutela soprattutto di interessi generali.

Già confrontando le cariche, prese in considerazione, la *ratio* appare ben diversa da quella che ispirava la legge n.140/2003, che si riferiva anche a cariche senza valenza politica. La norma, pertanto, ha ora quella omogeneità, la cui mancanza codesta Corte ha rilevato nella legge dichiarata costituzionalmente illegittima.

L'indagine non sarà condotta in astratto, fondandola su simmetrie costituzionali, ma tenendo conto della situazione attuale della giustizia penale che, almeno per un certo tempo, è destinata a protrarsi.

Che l'indagine non possa essere condotta in astratto lo richiede il suo oggetto.

Se è la *ragionevolezza* della disciplina che va valutata, non si può non tenere conto delle situazioni *di fatto* in cui le cariche interessate possono venire a trovarsi per la *concretezza* che deve necessariamente avere ogni giudizio con questo oggetto.

Dalla individuazione di tali situazioni si deve, pertanto, prendere le mosse.

Gli strumenti di comunicazione, almeno nell'ultimo decennio, secondo il giudizio generale hanno subito una vera rivoluzione.

Dalla sola carta stampata, la cui utilizzazione, da un lato, consentiva un accesso meno ampio e, dall'altro, per i tempi disponibili, rendeva possibile una presentazione delle notizie più elaborata, si è passati a mezzi elettronici (la televisione, internet ed altre reti di comunicazione) accessibili anche attraverso la telefonia mobile ed in tempi *c.d. reali*.

Certe informazioni, per le peculiarità dei mezzi disponibili, oggi sono date in forme ben diverse da quelle tradizionali.

I nuovi mezzi di comunicazione trovano in gran parte il loro sostegno finanziario nella pubblicità, richiamata dal numero dei destinatari.

Perchè questo numero sia il più elevato possibile le notizie sono presentate nelle forme che suscitano maggiormente la curiosità del pubblico, utilizzando formule suggestive che, anche quando non ne alterano la sostanza, consentono una migliore penetrazione nella opinione pubblica.

Coloro che sono più esposti al pubblico, tra questi le personalità politiche di vertice, hanno una minore tutela della loro riservatezza(art.136 d. lgs. n.196/2003).

Per limitarsi alla sfera della giustizia, è una constatazione ricorrente, che trova riscontro in una pratica generale, che la flessibilità dei nuovi mezzi di comunicazione ha portato alla spettacolarizzazione delle notizie, quando i fatti sono ritenuti tali da interessare la pubblica opinione.

La notizia viene data non solo all'inizio del procedimento, o quando la sentenza è stata pubblicata, ma con continuità durante il suo svolgimento, corredata da commenti di estrazione diversa, cosicché (anche questa è una constatazione unanime) l'informazione sugli sviluppi intermedi finisce col prevalere sulla notizia circa la conclusione del procedimento.

In pratica (va sottolineato che si sta parlando dell'uso *corretto* del mezzo) quando la sentenza è pubblicata l'orientamento prevalente dell'opinione pubblica si è già formato e la sentenza diventa oggetto di giudizio, piuttosto che provvedimento da accettare.

Data la sua legittimità (diverse sarebbero le conclusioni se si incorresse in violazioni di norme, anche se non penali), la situazione si deve considerare ormai consolidata e destinata a ripetersi nel tempo, almeno fino a che non intervengano sopravvenienze che ne determinino una evoluzione.

E' di questa situazione, riferita naturalmente alla rilevanza pubblica delle figure istituzionali prese in considerazione dalle norme impugnate, che si deve tenere conto nello svolgere l'indagine sollecitata dalle tre ordinanze, se della *ragionevolezza* si vuole seguire una nozione a sua volta *ragionevole*.

L'esame sarà condotto senza tenere conto dei fatti rilevanti nei procedimenti, nei quali sono state emesse le ordinanze, in modo che il giudizio non diventi, sia pure indirettamente, un giudizio clinico su quei fatti, ma investa la norma nella sua generalità ed astrattezza.

In questo non si può vedere alcuna contraddizione con quanto si è appena rilevato.

La norma non può essere presa in considerazione se non nella sua *astrattezza*, che ne costituisce il carattere tipico.

E' solo nel valutarne la *ragionevolezza* che si deve tenere conto dell'ambiente *reale* in cui è destinata ad operare e non di un ambiente teorico che non trova nessun corrispondenza nella situazione attuale.

La legge introduce un caso di sospensione dei *processi penali*.

La *materia*, considerata di per sé, non è preclusa alla legge ordinaria.

Se ne ha la conferma nel codice di procedura penale, che disciplina casi di sospensione del processo penale nelle diverse sue fasi.

Solo a titolo di esempio si richiama l'art.479, dove la sospensione è prevista, senza la prefissione di un termine certo di durata, nei casi di pregiudiziale civile o amministrativa.

La sospensione è, dunque, materia che, considerata di per sé, può essere oggetto di legge ordinaria.

La sospensione, inoltre, è stata consentita, sempre dalla legge ordinaria, anche per motivi attinenti alla situazione dell'imputato.

Basterà qui richiamare gli artt.71, 486 e 519 c.p.c., dove la sospensione è giustificata da sue esigenze personali.

Non sembra necessario aggiungere altro in proposito poiché codesta Corte nella sentenza n. 24/2004 ha avuto occasione di distinguere le quattro categorie in cui possono essere ricondotte le sospensioni disciplinate dal codice di procedura penale.

Come è rilevato nella stessa sentenza, "la sospensione, di solito prevista per situazioni oggettive del processo, è funzionale al suo regolare svolgimento".

Non per questo può essere esclusa, in via di principio, una sospensione per esigenze diverse.

"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" (v. sempre sent. n.24/2004; d'ora in avanti questa sentenza si intenderà richiamata ogni volta che saranno trascritte parti della motivazione senza indicazioni ulteriori).

Da qui la necessità di verificare se le esigenze, alle quali ha inteso fare fronte la legge, siano equiparabili a quelle prese in considerazione dal codice di procedura penale o, comunque, possano giustificare un ritardo nella conclusione del procedimento.

Come ha rilevato codesta Corte, "occorre ... accertare e valutare come la norma incida sui principi del processo e sulle posizioni e sui diritti in esso coinvolti".

Che è poi l'indagine sollecitata dal GIP, dove la verifica della legittimità costituzionale della norma viene richiesta sul parametro della "parità dei cittadini di fronte alla giurisdizione, manifestazione a sua volta del principio di uguaglianza formale dinanzi alla legge".

L'ordinanza parte dalla premessa che la natura della legge, se costituzionale o ordinaria, non ha rilievo perché deroghe all'art.3, prive di base ragionevole, non potrebbero essere disposte nemmeno con legge costituzionale.

Questa affermazione trova riscontro nella giurisprudenza di codesta Corte, secondo la quale anche una legge costituzionale è soggetta alla verifica di legittimità alla stregua dei diritti inalienabili della persona ed ai principi fondamentali della Costituzione, tra i quali quelli fissati negli articoli 2 e 3 (sent. n.1146/1988 e precedenti richiamati).

Nella stessa ordinanza, peraltro, è dedotta anche la violazione dell'art.138, primo comma, andando contro alla premessa dalla quale lo stesso Giudice è partito.

Sulla violazione dell'art.138 è fondata l'ordinanza n.1, secondo la quale le "disposizioni normative riguardanti le prerogative, l'attività e quant'altro di organi costituzionali richiedono il procedimento di revisione costituzionale. E ciò in quanto la circostanza che l'attività di detti organi sia disciplinata tramite la previsione di un'ipotesi di sospensione del processo penale, non esclude che in realtà essa riguardi non già il regolare funzionamento del processo, bensì le prerogative di organi costituzionali e comunque materie già riservate dal legislatore costituente alla Costituzione".

Tutte le "prerogative" di organi costituzionali (che, secondo quanto si desume dall'ordinanza, sarebbero costituite da trattamenti differenziati, ma non è precisato rispetto a chi) andrebbero, pertanto, disciplinate da norme costituzionali. Ci sarebbe, in altre parole, una riserva per *materia*.

Queste affermazioni mancano di base costituzionale.

Nell'ordinanza la sola norma della Costituzione richiamata è l'art.138, che regola il procedimento legislativo costituzionale, ma non elenca le materie da disciplinare con legge costituzionale.

La legge, in quanto ordinaria, può aver violato solo altre norme costituzionali sostantive, che tutelano interessi che la legge avrebbe pregiudicato.

Il procedimento legislativo costituzionale, disciplinato dall'art.138, per definizione non può essere stato violato quando il legislatore ha provveduto con legge ordinaria. E' il non avervi fatto ricorso che, secondo il remittente, avrebbe comportato la violazione di norme costituzionali sostantive, tra le quali non può ricondursi l'art.138, in quanto norma di procedimento..

E non sembra senza significato che codesta Corte, nel giudicare sulla legge n.140/2003, non abbia affrontato la questione della forma legislativa utilizzabile.

Se fosse stata ritenuta necessaria una legge costituzionale, la questione sarebbe stata presumibilmente affrontata per prima perché avrebbe evitato a codesta Corte l'indagine di merito, condotta per arrivare alla conclusione che la norma era in contrasto con altri valori prevalenti, costituzionalmente garantiti, malgrado il carattere *fondamentale* dei valori che la legge ordinaria aveva voluto tutelare.

Esclusa l'utilità del richiamo dell'art.138, restano solo argomenti assertivi senza l'indicazione dei parametri costituzionali, secondo i quali dovrebbe essere condotto il giudizio.

Oltre al brano già trascritto, nell'ordinanza si legge che "... la categoria giuridica prescelta per il raggiungimento dello scopo perseguito è assolutamente irrilevante ai fini che qui interessano, posto che non può essere messo in dubbio che si tratta in ogni caso di materia riservata, ex art.138 Cost., al legislatore costituente, così come dimostrato dalla circostanza che tutti i rapporti tra gli organi con rilevanza costituzionale ed il processo penale sono definiti da norme costituzionali".

A sostegno di queste affermazioni, lo si ripete, non sono richiamate norme o principi costituzionali che sarebbero stati violati.

Il fatto che nella Costituzione siano previste alcune prerogative degli organi costituzionali non comporta che non ne possano essere introdotte altre con legge ordinaria.

Le prime costituiscono deroghe a norme e principi, posti dalla Costituzione stessa, che pertanto solo nella Costituzione potevano essere previste.

La legge, invece, ha solo voluto prevenire possibili incompatibilità tra interessi, entrambi tutelati dalla Costituzione, conflitti che la Costituzione, anche per la natura delle sue norme, non ha preso in considerazione.

Per evitarlo, la legge, secondo la sua funzione tipica, ha predeterminato il criterio da seguire nella soluzione del conflitto, coordinando le norme costituzionali.

Il Tribunale di Milano ha richiamato norme costituzionali sostantive, ma ha trascurato che gli articoli 68, 90 e 96 incidono sulla responsabilità penale e non sul *processo*, mentre è nel solo svolgersi del processo che produce effetti la norma in esame, lasciando integra la responsabilità.

E', pertanto, evidente l'equivoco su cui è caduta l'ordinanza n.2, dove il contrasto con l'art.96 Cost. è visto nella "assoluta irragionevolezza di una norma ordinaria che, *a parità di bene tutelato*, formula per i reati extrafunzionali una disciplina ordinaria diversa da quella voluta dalla Costituzione per i reati funzionali".

La irragionevolezza denunciata non è riscontrabile per la diversità del bene tutelato che in una caso (artt.90 e 96 Cost.) investe la responsabilità penale, mentre in quello in esame solo la durata del processo senza incidere sulla responsabilità.

Ha sostenuto il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano nel suo atto di intervento (p.12), che "l'accertato contrasto con gli artt.3 e 24 Cost. dimostra inequivocabilmente che la forma prescelta per disporre la sospensione dei processi per reati extrafunzionali delle Alte cariche era comunque insufficiente".

A proposito dell'art.3 il Procuratore della Repubblica è in contrasto con il GIP di Roma.

Se la norma non fosse compatibile con l'art.3 Cost. la "forma prescelta" non sarebbe stata rilevante perché nemmeno con la legge costituzionale sarebbe stato possibile derogare al principio di uguaglianza.

Che la forma legislativa adottata sia indifferente ha finito per riconoscerlo lo stesso Procuratore della Repubblica di Milano quando ha rilevato (p.12) che "sarebbe insufficiente a tal fine anche una legge costituzionale qualora si ritenesse, come ritenuto in passato da codesta Corte ..., che il principio costituzionale d'eguaglianza sia una 'principio supremo dell'ordinamento', come tale immodificabile con legge costituzionale".

Il richiamo poi dell'art.24 un po' sorprende perché è proprio la tutela del diritto di difesa dell'imputato che costituisce l'obiettivo della norma.

Quanto dedotto dal Procuratore della Repubblica non ha, pertanto, il valore dimostrativo che gli si è voluto attribuire.

Si ritorna così alla questione, come proposta dall'ordinanza del Gip. L'indagine va condotta alla stregua dell'art.3 Cost.

Il giudizio sull'uguaglianza, in quanto di relazione, richiede la individuazione del termine di riferimento.

Secondo il Giudice remittente il termine sarebbe la posizione dei *cittadini*.

Va, pertanto, accertato se il trattamento differenziato rispetto al cittadino, predisposto dalla norma per alcune figure istituzionali, sia ragionevole.

"Il principio di uguaglianza 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".

La norma fa espressamente salvi "i casi previsti dagli articolo 90 e 96 della Costituzione". Sorprende che nell'ordinanza di remissione si affermi, e che il Procuratore della Repubblica confermi, che "la disciplina in esame è stata, inoltre, stabilita con una legge che, dichiarando di derogare espressamente agli artt.90 e 96 della Costituzione, non è stata adottata secondo la procedura di revisione costituzionale di cui all'art.138 Cost. ...".

Fare salvi i casi previsti dagli articoli 90 e 96 non significa apportarvi deroghe; significa, al contrario, che si interviene al di fuori della loro sfera.

Secondo il GIP i trattamenti differenziati per il Presidente della Repubblica ed il Presidente del Consiglio sarebbero solo quelli previsti dalla Costituzione *o da leggi costituzionali*.

Se quei trattamenti costituissero deroghe all'art.3, la tesi diventerebbe contraddittoria perché lo stesso Giudice è partito dalla premessa che nemmeno una legge costituzionale potrebbe derogare al principio di uguaglianza.

Se poi negli articoli 90 e 96 Cost. fosse vista la fissazione di un *numero chiuso* dei trattamenti differenziati, la tesi sarebbe solo affermata senza l'indicazione della base costituzionale.

L'art.90 esclude la responsabilità, anche penale, del Presidente della Repubblica per gli *atti* compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

Nei suoi confronti, pertanto, per limitarsi alla sfera penale, un procedimento non può essere nemmeno iniziato per mancanza di responsabilità o, se si preferisce, perché gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni non costituiscono reato (la legge n.124/2008 non è applicabile al giudizio previsto dagli artt.90 e 134 Cost.).

L'art.96, dopo aver confermato che per i *reati* commessi nell'esercizio delle funzioni il Presidente del Consiglio dei ministri è sottoposto alla giurisdizione ordinaria, richiede l'autorizzazione del Senato o della Camera dei deputati per l'esercizio dell'azione penale.

Se non interviene l'autorizzazione il reato, in ipotesi, persiste, ma l'azione penale non può essere esercitata ed il Presidente del Consiglio dei ministri non incorre nella responsabilità conseguente.

Entrambe le norme sono a tutela di funzioni di rilievo politico rispetto a possibili interferenze del potere giurisdizionale, in via assoluta nei confronti del Presidente della Repubblica, e sotto condizione per il Presidente del Consiglio. Tutelano, dunque, *nel merito* l'esercizio delle funzioni nel senso che, in considerazione dei fini, in vista dei quali quelle funzioni sono esercitate, evitano interferenze da parte dell'autorità giudiziaria, che potrebbero pregiudicare la realizzazione di interessi superiori.

E' evidente che per sottrarre, in base a valutazioni prettamente politiche, alla giurisdizione generale o solo a quella penale fatti che, se commessi da altri soggetti, sarebbero stati perseguibili, il legislatore costituente non ha potuto che prevederlo nella Costituzione, dove si trovano i principi della materia.

La legge impugnata opera su di un piano diverso. Vi sono fatti salvi i casi previsti dagli articoli 90 e 96 Cost. solo per un eccesso di scrupolo. Era scontato che una legge ordinaria non potesse portare deroghe a norme costituzionali.

Da questi articoli non si possono trarre argomenti per concludere che la materia della sospensione del processo sia riservata alla legge costituzionale.

Codesta Corte lo ha confermato quando, nel brano già riportato, ha precisato che quello delle sospensioni previste dalle leggi ordinarie non costituisce un sistema chiuso cosicché al legislatore non è precluso stabilire altre sospensioni finalizzate alla soddisfazione di esigenze extraprocessuali. C'è solo la necessità "di identificare i presupposti di tali sospensioni e le finalità perseguite, eterogenee rispetto a quelle proprie del processo".

Le ordinanze hanno rimesso complessivamente a codesta Corte la verifica della legittimità costituzionale alla stregua degli articoli 3, comma 1 e 2, 68, 69, 111, comma 2, 112, 136 e 138 Cost. Dell'art 138 si è già trattato.

Gli articoli 111 e 112 vanno esaminati in coordinamento con l'art.3, ponendosi dal punto di vista già indicato da codesta Corte.

Il giudizio sui trattamenti differenziati deve essere condotto "riguardo all'esercizio della giurisdizione" o, come è detto nell'ordinanza di remissione del GIP, secondo il principio

“rappresentato dalla parità dei cittadini di fronte alla giurisdizione, manifestazione a sua volta del principio di eguaglianza formale dinanzi alla legge”.

E' quindi inapplicabile l'art.112 Cost.che sancisce l'obbligatorietà dell'azione penale (non è senza significato che, pur essendo stata la questione di legittimità costituzionale sollevata anche per la sua violazione, l'art.112 nella motivazione della sentenza n.24/2004 non sia stato mai richiamato).

La norma contestata non tocca il potere di iniziativa del P.M., del quale, al contrario, presuppone l'esercizio e la sua continuità.

Lo conferma il fatto che resta impregiudicato il potere anche del PM di chiedere l'acquisizione di prove ai sensi dell'art.392 c.p.c., come il Tribunale stesso ha ricordato.

In tutte e tre le ordinanze si sostiene il contrario, ma senza argomentare o con argomentazioni non pertinenti.

Nella ordinanza del GIP la violazione dell'art.112 Cost. viene dedotta “sotto il profilo della irragionevolezza del suo connotato derogatorio rispetto al diritto comune”, quindi, se si è bene inteso, per violazione del principio di uguaglianza.

Nella ordinanza n.1 è detto che “l'intervento legislativo incide ... su plurimi interessi di rango costituzionale quali la ragionevole durata del processo (art.111 Cost.) e l'obbligatorietà dell'azione penale (art.112 Cost.), comunque vulnerata seppur non integralmente compromessa...”.

Anche il Tribunale di Milano nutre, dunque, qualche perplessità tanto che non arriva a sostenere che la violazione sia integrale.

Questo spiega perché poi porti a sostegno argomenti incongrui.

Le discussioni intervenute in sede costituente - il Tribunale lo ha ricordato - hanno riguardato la “perseguibilità per reati extrafunzionali, che non si sarebbe potuta introdurre se non con norma della Costituzione”.

Ma il Tribunale subito dopo riconosce che “si trattava di limitazione dell'azione penale più pregnante di quell'attuale”, diversa *pregnanza* che, a suo giudizio, “non rileva sulla necessità di disciplinare la materia mediante norma costituzionale”.

Senonchè l'irrelevanza, affermata con sicurezza, manca di dimostrazione.

Nella ordinanza n.2 l'art.112 Cost. è richiamato tra i parametri costituzionali rispetto ai quali si richiede la verifica di legittimità costituzionale, ma non se ne tratta nella motivazione.

Risulta evidente la distorsione prospettica in cui le ordinanze sono incorse nelle svolgere le loro argomentazioni.

L'art.112 Cost. si rivolge al Pubblico Ministero, imponendogli l'obbligo di esercitare l'azione penale.

La norma contestata non limita l'esercizio dell'azione penale da parte del PM.

Nel disporre la sospensione dei *processi penali* presuppone, al contrario, che questi siano stati avviati e che l'azione penale sia stata già esercitata e l'obbligo adempiuto. La norma non è, per esempio, applicabile se è richiesta l'archiviazione ai sensi dell'art.408 c.p.c.

Del processo, una volta iniziato, è rinviato nel tempo solo il proseguimento, consentendo nel frattempo di procedere a quegli adempimenti che non possono essere ritardati in modo da evitare al processo danni non rimediabili.

Che l'art.112 sia violato è sostenuto anche dal Procuratore della Repubblica di Milano, che richiama a sostegno alcune sentenze di codesta Corte (p.15).

I richiami non sono pertinenti.

La garanzia dell'indipendenza del Pubblico Ministero nell'esercizio della propria funzione, che nella sentenza n.84/1979 è indicata come il primo degli obiettivi dell'art.112, non è incisa sotto nessun profilo dalla norma impugnata.

L'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale, che vi è indicata come secondo obiettivo dell'art.112, è valutata nei rapporti tra il P.M. e gli autori di reati in base al rilievo che “l'obbligo dell'esercizio dell'azione penale da parte del Pubblico Ministero esige che egli sia titolare di tale

azione in relazione a qualunque fatto di reato, comunque conosciuto” cosicché quest’ultimo non può dosare diversamente la sua iniziativa secondo la persona interessata.

In prospettiva diversa, del tutto estranea alla questione da affrontare in questa sede, è stata esaminata l’obbligatorietà dell’azione penale nella sentenza n.88/91.

Dalla ordinanza n. 33/203 (che ha dichiarato inammissibile la questione, fondata su di una interpretazione non condivisa del giudice remittente) si ricavano argomenti in senso contrario perché vi è affermato che anche “l’intera gamma delle condizioni di *procedibilità*” (non si tratta, dunque, di sospensione del processo) rientrano “quanto a casi e disciplina, nella esclusiva sfera della discrezionalità legislativa” e proprio perché la questione interessava norme sulla *procedibilità*, “che fanno eccezione alla opposta e generale regola dell’azione penale incondizionata”, è stato richiamato l’art.112 Cost. in quanto norma *ispiratrice*.

Dalla sentenza n. 26/2007 si ricava che la differenza delle discipline va giudicata nel rispetto del canone della ragionevolezza, vale a dire ai sensi dell’art.3 Cost., che è appunto il parametro secondo il quale la legge andrà giudicata.

Restano da prendere in considerazione gli articoli 3 e 111.

Gli articoli 90 e 96 della Costituzione, fatti salvi dalla norma, riguardano il Presidente della Repubblica ed il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Diventa utile, pertanto, prendere in esame sotto il profilo dei principi anche la posizione del Presidente della Repubblica, malgrado la irrilevanza in giudizio delle questioni che potrebbero riguardarlo.

Codesta Corte ha già messo a confronto con il principio di parità di trattamento rispetto alla giurisdizione “l’esigenza di protezione della serenità dello svolgimento delle attività connesse alle cariche in questione”.

L’esperienza dimostra che i pericoli a cui è esposta questa esigenza non sono andati riducendosi.

La stampa recente ha richiamato vicende che portarono alle dimissioni di un Presidente della Repubblica in un periodo turbolento della vita costituzionale italiana nel corso di un procedimento penale a carico di altri, in cui rimase coinvolto attraverso i commenti collaterali ai fatti di causa.

I mezzi di comunicazione al tempo erano diversi e meno penetranti di quelli attuali, ma il rilievo che la vicenda ebbe sulla televisione e sulla stampa, con venature spesso scandalistiche, portò ad effetti non rimediabili sulla base di giudizi che sono poi risultati infondati quando la situazione è ritornata nella normalità.

Il titolare di funzioni del massimo rilievo politico non solo deve avere la serenità sufficiente per il loro esercizio corretto, ma prima di tutto deve essere sottratto ad ogni condizionamento, che possa pregiudicare la stessa continuità dell’esercizio.

Richiamando quei fatti risalenti che, perso valore politico attuale, sono oramai confinati nella sfera storica, si è voluto mettere in evidenza come talvolta la sola minaccia di un procedimento penale può costringere alle dimissioni prima che intervenga una sentenza ed anche quando i sospetti diffusi presso la pubblica opinione si sono poi dimostrati infondati.

Il richiamo è stato fatto anche perché ne riesca confermato che l’indagine deve essere condotta non su ipotesi astratte, ma tenendo presente la reale situazione attuale.

I rischi di una sorta di *aberratio* quasi mai possono essere evitati dal magistrato.

Il Pubblico Ministero, a seguito di notizie di reato, anche solo per verificarle, deve prendere alcune iniziative ed il giudicante, una volta che ne sia investito, non si può sottrarre ai suoi doveri d’ufficio.

Quando la notizia perviene agli organi di informazione il magistrato ne perde il controllo e nei *media* si innesta quel procedimento che, anche se condotto nel rispetto delle norme, non è più condizionabile, con la possibilità, tutt’altro che teorica, di portare alle dimissioni indipendentemente dalla fondatezza delle imputazioni.

L’esperienza dice che le più alte cariche dello Stato, in pendenza di un procedimento penale, possono venire a trovarsi, se non nell’impossibilità, nella seria difficoltà di continuare nell’esercizio

delle loro funzioni per la loro esposizione mediatica già prima che si arrivi ad una sentenza, definitiva o non definitiva che sia.

Anche se non si arriva alle dimissioni, che costituiscono il pericolo estremo, si può creare una forte corrente di opinione contraria, che rende quanto meno precarie le condizioni personali di serenità che secondo la Costituzione, come codesta Corte ha confermato, debbono essere assicurate all'interessato ed in mancanza delle quali resta pregiudicato l'interesse generale sottostante.

Questo pericolo, ormai imminente nel sistema delle c.d. comunicazioni di massa, è aggravato dalla situazione in cui oggi si trova la giustizia italiana.

Malgrado l'art.111 Cost., è un fatto notorio che i processi, per un difetto di sistema, hanno durate non compatibili con la giustizia, intesa come servizio per la comunità.

L'art.111 è stato modificato proprio per questo, anche se con risultati non ancora percepibili.

Ne consegue che, quando il procedimento viene *spettacolarizzato* (si è adoperato questo aggettivo perché ormai di uso comune), la durata del processo moltiplica i rischi perché i suoi sviluppi finiscono con l'essere argomento, anche esso di lunga durata, delle cronache e dei commenti.

Più elevata è la carica e maggiore è la curiosità del pubblico. Con la curiosità del pubblico aumenta anche la richiesta di pubblicità sui mezzi di comunicazione che ne trattano, che a sua volta induce ad insistere sull'argomento.

E' provato dall'esperienza che la curiosità è maggiore quando i fatti sono estranei all'esercizio delle funzioni pubbliche ed investono la sfera privata. Il contrario di quella potrebbe essere la prima impressione.

Sono oggi di gran successo di *audience* (come oggi si dice, in corrispondenza al termine anglosassone *reality*, con il quale si definisce il genere) spettacoli sulla vita quotidiana, anche di persone comuni. La stessa vita di privati talvolta attira l'attenzione del vasto pubblico televisivo più di eventi di interesse generale, attenzione che è maggiormente stimolata dai fatti privati di personalità pubbliche.

I processi in cui sono coinvolti soggetti ad esposizione pubblica richiedono spesso istruttorie complesse. Anche questo è confermato dall'esperienza.

La durata dei procedimenti, la complessità delle istruttorie, la necessità ricorrente di assistere alla escussione dei testi per contestarne le dichiarazioni o per farle completare, mette comunque in difficoltà l'imputato e lo espone a rischi maggiori qualora non sia in grado di presenziare alle udienze con una certa continuità.

La loro esposizione pubblica aggrava la necessità di presenziare per essere in grado di controllare ed eventualmente attenuare gli effetti che la cronaca giudiziaria potrebbe produrre sulla loro credibilità.

Anche di questo si ha conferma nella esperienza giudiziaria recente.

Il Procuratore della Repubblica di Milano nell'atto di intervento (pp.16-17) ha portato a sostegno delle sue tesi argomenti comparatistici.

Non basta peraltro sostenere che "*in nessun altro Stato democratico*" si troverebbero norme analoghe. Bisognerebbe anche accertare se in quegli Stati i processi abbiano una durata paragonabile a quella dei processi italiani, durata, come si ripete, che ha fatto mettere in dubbio che si abbia una effettiva tutela giurisdizionale.

La norma non ha nessun rapporto con il *fumus persecutionis*, in quanto l'obiettivo che si pone è quello di evitare che l'esercizio di funzioni di rilievo costituzionale sia pregiudicato dal modo in cui in Italia *di fatto ed in via ordinaria*, senza intenti persecutori, si svolgono i procedimenti penali.

Ma soprattutto va ribadito che la legge non sottrae gli interessati alla giurisdizione penale, ma sospende solo i procedimenti, senza incidere minimamente sulla responsabilità penale, quindi senza previsione di *immunità*, come sembra sostenere il Procuratore della Repubblica di Milano (p.17).

Nel fatto, poi, "*che un ministro potrebbe essere processato per un reato funzionale, anche modesto, di abuso di ufficio, mentre non potrebbe essere giudicato in sede penale un presidente del consiglio che ha commesso evasione fiscale, oppure falsi in bilancio ..., se commessi da chi esercita funzioni*

pubbliche” non si può vedere niente di paradossale perchè i reati funzionali di un ministro hanno una *valenza politica* tale da rendere utile una decisione quanto più tempestiva possibile, *valenza* che non hanno, quanto meno nella stessa misura, i reati comuni di un presidente del consiglio.

Che poi l'imputato possa non avvalersi della sospensione per un reato lieve e non per uno grave (p.17), se ha un significato, lo ha in senso opposto a quello che si vorrebbe.

Un procedimento per un reato lieve, non solo interessa meno l'opinione pubblica, ma soprattutto può non richiedere all'imputato un impegno di tempo tale da pregiudicare l'esercizio delle sue funzioni.

Questo argomento sembra non decisivo nemmeno per il Procuratore della Repubblica.

Nell'atto di intervento (p.18), dopo aver argomentato in chiave di *immunità*, mentre di vera *immunità* non si tratta, ha definito come "assolutamente esatto" che il punto di vista da cui svolgere l'indagine è quello del "*regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione*", riconoscendo così che il parametro in effetti utilizzabile è l'art.3 Cost. e dando così per superate le argomentazioni fondate su norme diverse.

A fronte del richiamo dell'art.51 Cost. si potrebbe obiettare che cariche elettive non sono solo quelle interessate dalla legge. Rispetto a quelle trascurate si potrebbe avere la disparità di trattamento.

Nessuna delle ordinanze ha sollevato la questione in questi termini.

Viene affrontata ugualmente nella eventualità che possa essere ritenuta comunque rilevante.

L'argomento, anche se suggestivo, sarebbe infondato.

Presupporrebbe la parità di condizione tra tutte, o gran parte, delle cariche elettive non solo dello Stato, ma anche dei comuni, delle province e nelle regioni.

Per quanto si voglia essere egualitari, sembra quanto meno azzardato escludere differenze rilevanti di posizione, ad esempio, tra il Presidente del Consiglio dei ministri, da una parte, ed i presidenti delle regioni, delle province e dei sindaci dei comuni dall'altra.

Pur trascurando la diversità degli impegni e delle responsabilità, è radicalmente diversa la loro posizione a proposito della curiosità che possono suscitare sull'opinione pubblica le vicende che li riguardano, non foss'altro dal punto di vista territoriale.

In proposito non sembra necessario intrattenersi.

L'estensione territoriale delle competenze è già un dato sufficiente a rendere ragionevoli trattamenti differenziati.

La verifica può essere fatta anche in *orizzontale*, vale a dire tra le cariche dello Stato.

I deputati e senatori ed i ministri (se parlamentari) non sono presi in considerazione dalla legge.

Non per questo può ritenersi violato l'art.3.

I parlamentari ed i ministri, non solo svolgono funzioni diverse e di minore responsabilità rispetto a quelle delle cariche tutelate, ma, soprattutto, esercitano le loro funzioni più rilevanti in forma collegiale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri (l'osservazione vale anche per il Presidente della Repubblica) esercita le sue funzioni tipiche soprattutto come organo individuale.

A quelle assegnate dalle norme costituzionali vanno aggiunte le altre che derivano dall'ordinamento internazionale e da quello comunitario e dell'Unione che, essendo sempre più impegnative, richiedono anche un tempo maggiore.

Le responsabilità conseguenti non si diluiscono nella collegialità e dall'opinione pubblica sono riportate direttamente alla persona anche in un ambito internazionale sempre più esteso, come è confermato da vicende recenti.

Alla stregua dell'art.51 Cost. la norma contestata, nel realizzare i suoi obiettivi, ha graduato la tutela richiesta dalla norma costituzionale con criteri ragionevoli.

D'altro canto, se si ritenesse il contrario, la sua illegittimità potrebbe essere vista solo nel non aver esteso la sua applicabilità ai ministri in carica.

Il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione sta “alle origini della formazione dello Stato di diritto”.

Il principio è stato ritenuto violato da codesta Corte quando, prevedendo la sospensione automatica, ha ritenuto leso il diritto di difesa dell'imputato, sacrificato il diritto della parte civile “anche ammessa la possibilità del trasferimento dell'azione in sede civile” e leso il principio della ragionevole durata del processo a causa di una sua stasi per un tempo indefinito e indeterminabile, così da vulnerare il diritto di azione e di difesa.

Dalla sentenza di codesta Corte n.24 del 2004, fondata su queste premesse, si è ritenuto di poter trarre argomenti a sostegno della illegittimità costituzionale della legge in esame (pp.11-12 dell'atto di intervento del procuratore della Repubblica di Milano).

Gli argomenti desumibili dalla sentenza sono in senso contrario.

Sul diritto dell'imputato alla difesa in giudizio la questione è superata per la possibilità che gli è data di rinunciare alla sospensione “in ogni momento”.

E' lasciato all'interessato valutare se, per la natura dell'imputazione e la sua complessità, il corso del procedimento possa pregiudicare l'esercizio delle sue funzioni. Il suo diritto di difesa, pertanto, è garantito insieme all'esercizio delle funzioni pubbliche.

Codesta Corte, nel giudicare della posizione della parte civile, ha richiamato la sua sentenza n.353/1996, che, a sua volta, si è riportata al principio enunciato nella sentenza n.330/1994: “è certo che una stasi del processo che si accerti di durata indefinita ed indeterminabile, non possa non vulnerare il diritto di azione e di difesa della parte civile cui pure l'assetto del codice abrogato apprestava tutela, svincolandola dal processo penale nel caso di sospensione del processo per infermità di mente dell'imputato”.

La premessa era che “... per quanto attiene all'affermato vulnus arrecato all'art.24, primo e secondo comma, della Costituzione, il petitum effettivamente avuto di mira risulta incentrato sull'assenza, nel sistema del codice abrogato, di uno strumento che abilita la parte civile ad esercitare l'azione in sede propria nonostante il processo penale non possa di fatto proseguire”.

Dai precedenti di codesta Corte, richiamati dalla sentenza n.24/2004, si ricavano questi criteri di giudizio:

- il diritto della parte civile alla tutela giurisdizionale è pregiudicato quando la sospensione è di durata *indefinita ed indeterminabile*;
- la lesione si realizza quando alla parte civile non sia consentito trasferire la sua azione in sede civile, abbandonando il procedimento penale sospeso.

Nessuna delle due condizioni ora ricorre.

La sospensione è fissata dal quinto comma dell'art.1 nella sua durata massima, con la possibilità che sia più breve nel caso che la legislatura si concluda prematuramente.

Alla parte civile, inoltre, è consentito di trasferire la sua azione in sede civile, senza che incorra nella sospensione prevista nel terzo comma dell'art.75 c.p.c. e con la riduzione a metà dei termini di cui all'art.163 bis c.p.c.

In questo modo è superato anche l'ostacolo che si potrebbe desumere dall'art.111 c.p.c. poiché il giudizio civile si trova accelerato rispetto al processo penale, processo del quale viene sistematicamente denunciata la durata eccessiva.

Sono di facile individuazione gli interessi rilevanti ed i limiti in cui si possono considerare compresi.

Codesta Corte, dopo aver rilevato che era un “interesse apprezzabile” la “assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche”, ha visto a suo tempo l'illegittimità costituzionale della norma, oggetto di giudizio, nel contrasto con valori qualificati *fondamentali*, vale a dire con interessi che trovano nella Costituzione una tutela diretta, in particolare il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il diritto di difesa dell'imputato, la tutela giurisdizionale della parte civile.

Una volta ridotte le cariche tutelate e, soprattutto, modificate le forme di tutela, la verifica della legittimità costituzionale della nuova normativa deve essere rinnovata per la diversa incidenza che presenta rispetto ai valori *fondamentali*, tutelati dalla Costituzione.

La protezione delle serenità nell'esercizio delle funzioni, peraltro, non è il solo obiettivo della norma. C'è anche la necessità di disporre del tempo sufficiente per approntare le proprie difese, che agli avvocati possono essere affidate sotto il profilo tecnico, ma non quando è necessaria la ricostruzione dei fatti e la ricerca della documentazione alla quale, a distanza di tempo, si deve spesso provvedere personalmente.

Casi molto recenti e ben noti confermano come la presenza al dibattimento sia indispensabile per una difesa efficiente, soprattutto quando, per la complessità delle imputazioni, il processo ha una lunga durata e, in corrispondenza, maggiore è la curiosità del pubblico.

Il dato di fatto, dal quale non si può prescindere e che si deve ribadire, se si vuole mantenere *concreta* l'indagine, è che i processi che vedono coinvolte cariche pubbliche, in particolare di livello più elevato, richiamano la curiosità dell'opinione pubblica, che viene anche stimolata dai *media* per incrementare il numero dei lettori e degli utenti.

Da qui la necessità ricorrente per i titolari, che non hanno la stessa protezione della riservatezza delle persone comuni, di seguire i processi con attenzione per essere in condizione di intervenire tempestivamente quando l'interesse del pubblico è sollecitato dalle forme suggestive adottate nel dare le notizie.

A fronte di questo pericolo aggravato non si può ritenere irragionevole una tutela adeguata, naturalmente mantenuta in limiti proporzionati.

In corrispondenza c'è l'interesse attinente all'esercizio della giurisdizione penale, il cui pregiudizio è solo per il ritardo nella conclusione dei procedimenti.

La legge in esame ha trovato l'equilibrio tra gli interessi contrapposti.

Alla sospensione del processo corrisponde la sospensione della prescrizione cosicché la perseguibilità del reato non è pregiudicata.

Il ritardo potrebbe assumere una qualche rilevanza, ma solo in via ipotetica, se contemporaneamente non si lamentasse la durata eccessiva dei processi, alla quale non si riesce, e presumibilmente non si riuscirà per un certo tempo, a porre rimedio, malgrado i tentativi fatti.

Con questo non si vuol dire che, quando i processi durano troppo a lungo, non si dovrebbe dare importanza ad un allungamento ulteriore.

Il fatto che i processi abbiano una durata eccessiva comporta una eccessiva esposizione degli interessati sui *media*, aggravando i danni alla loro immagine pubblica.

Sono rari i processi penali che si concludono dentro il tempo di una legislatura (ancora di più, di un mandato di un Presidente del Consiglio dei ministri); di conseguenza quest'ultimo si trova esposto al rischio di subire per tutta la durata della carica i danni conseguenti.

Se la legge fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, non sarebbe eliminato il pericolo di danno all'esercizio delle funzioni che, in quanto elettive, trovano una tutela diffusa nella Costituzione, non solo nell'art.51.

Vanno, pertanto, messi a raffronto i danni che ogni soluzione porterebbe ad uno degli interessi incompatibili.

Nel farlo si deve tenere conto della situazione reale, con le sue inefficienze e le sue anomalie. In particolare: il modo in cui i processi si svolgono, spesso per difficoltà non rimediabili; la fuga di notizie coperte da segreto, prima che abbiano avuto la loro verifica processuale (non solo le registrazioni telefoniche); la durata dei processi; i rapporti tra uffici giudiziari e media; lo stile giornalistico (senza metterne in dubbio la liceità) con il quale processi di un certo genere vengono trattati.

La legge *nella situazione attuale* pone al riparo dai danni conseguenti alcune cariche di vertice dello Stato.

Niente esclude che la situazione possa essere riesaminata quando evolvesse in misura tale da invertire il rapporto tra gli interessi rilevanti, modificando i pregiudizi rispettivi.

In questa eventualità trova una sua giustificazione il ricorso alla legge ordinaria.

Con la Costituzione e con le leggi costituzionali sono delineate le *strutture* dello Stato, intese come le parti essenziali, per questo stabili.

Con la legge ordinaria, modificabile più agevolmente, si fa fronte alle esigenze meno durature cosicchè sarà possibile intervenire rapidamente quando la situazione reale si modificasse in misura tale da comportare un diverso bilanciamento degli interessi.

I pregiudizi prevedibili per gli interessi rilevanti, da mettere a confronto, giustificano l'intervento legislativo.

Da una parte ci sono quelli connessi alla durata del processo, nel quale si produce solo un ritardo senza danni definitivi.

Dall'altra i danni immediati, spesso non riparabili, possono essere prodotti dai commenti ripetuti di fatti che poi risultano insussistenti.

La situazione merita di essere esaminata anche da un punto di vista diverso.

La magistratura costituisce un *potere* (codesta Corte lo ha ribadito ripetutamente) cosicchè diventa necessario verificare se, rispetto agli altri, l'equilibrio sia assicurato.

Va chiarito che non si intende alludere all'uso politico dell'azione penale, che ha costituito talvolta oggetto di polemiche.

L'indagine deve essere condotta in termini di equilibri, come definiti dalla Costituzione.

Il presupposto da cui prendere le mosse è che il comportamento di tutti sia conforme alle norme che disciplinano la materia e che solo per le condizioni di fatto si producono effetti abnormi.

Una tale situazione, al contrario di quanto potrebbe sembrare a prima vista, finisce col provocare una preoccupazione maggiore.

Se quegli effetti si producessero per comportamenti scorretti, sarebbero sufficienti interventi episodici per rimediare.

Quando è la situazione di fatto, oramai consolidata, che li produce, solo il legislatore è in grado di neutralizzarli con una normativa apposita.

Esercitata l'azione penale nel pieno rispetto della Costituzione e delle norme penali, la durata del giudizio sfugge al controllo di chi ha assunto l'iniziativa per le disfunzioni di un sistema, che non consentono di realizzare un *giusto processo*.

L'esposizione al pubblico di alcune cariche di vertice comporta che il procedimento, in particolare quando le imputazioni non attengono alle funzioni pubbliche, produce gli effetti distorti che sono stati già richiamati.

Per valutare la ragionevolezza della legge, come si è già rilevato, vanno posti a raffronto gli effetti sui due interessi.

Da una parte c'è la sola sospensione di un procedimento. Dall'altra ci sarebbero danni a funzioni elettive, che non potrebbero essere esercitate con l'impegno dovuto, quando non si arrivi addirittura alle dimissioni. In ogni caso con danni in gran parte irreparabili.

E questo, si ripete, senza che ci siano intenti persecutori e senza alcuna responsabilità dei magistrati, *per la sola disfunzione del sistema* e per un certo modo in cui oggi operano i *media*, grazie ai nuovi mezzi di cui dispongono.

Tra i poteri viene a prodursi uno squilibrio rispetto al loro rapporto delineato dalla Costituzione, squilibrio anche esso da valutare tenendo conto della situazione reale della giurisdizione penale, che è la sola interessata dalla legge, e non di quella presupposta dalla Costituzione.

Un'azione penale, correttamente esercitata, ma che potrebbe risultare infondata, è in grado di produrre danni definitivi di livello politico.

I poteri di governo verrebbero subordinati non a quello giurisdizionale, che si esprime con il giudicato, ma al solo esercizio dell'azione penale, che può essere legittimamente fondata anche su

elementi di prova insufficienti per una condanna, con effetti che si protraggono per tempi così lunghi che la stessa magistratura ritiene incompatibili con una vera giurisdizione.

I mezzi attuali di comunicazione, legittimamente utilizzati, per l'evoluzione che hanno avuto sia per gli sviluppi tecnologici che per la conseguente diversa organizzazione sociale, si inseriscono tra l'esercizio dell'azione penale e le funzioni di governo con il rischio, certo non teorico, che la sola iniziativa giurisdizionale, ben prima che si pervenga ad una sentenza, anche se non passata in giudicato, produca effetti pregiudizievoli definitivi sull'esercizio delle funzioni del massimo livello politico, non solo senza il concorso degli organi della giurisdizione, ma anche senza una loro possibilità di prevenzione.

Secondo la Costituzione anche il potere politico è soggetto al potere giurisdizionale, che si esprime col giudicato. Non ci sono riferimenti costituzionali, nemmeno indiretti, dai quali si possa ricavare che effetti pregiudizievoli, analoghi a quelli del giudicato, possano essere prodotti dal solo esercizio dell'azione penale.

La legittimità della norma impugnata resiste anche alla verifica della proporzionalità.

Gli interessi, che codesta Corte ha già avuto occasione di dichiarare come prevalenti in linea di principio, subiscono solo un ritardo nella loro realizzazione, senza modifiche delle condizioni sostanziali di tutela.

In corrispondenza si evitano danni irreparabili ad interessi, che non potrebbero essere reintegrati.

Gli interessi sono di natura tale che solo uno poteva essere tutelato attraverso la sospensione, inapplicabile all'esercizio delle funzioni di governo se non a costo di pregiudizi maggiori.

Dato per scontato che danni definitivi andavano evitati ad entrambi, non restava che adottare la soluzione che, eliminando la coincidenza temporale, prevedeva per uno solo un ritardo nella realizzazione, lasciandone inalterata la tutela sostanziale.

Anche questo argomento è stato affrontato dal Procuratore della Repubblica di Milano (p.14).

Che l'art.111 Cost. non tuteli solo l'imputato, ma che "garantisce la speditezza del processo e quindi l'effetto di concentrazione che consegue alla continuità istruttoria dibattimentale (assunzione di prove), discussione finale e decisione del giudice", non è risolutivo nel senso proposto.

La riduzione della durata dei processi è sicuramente un obiettivo perseguito dalla norma.

A fronte di questo interesse c'è, peraltro, quello dell'imputato, ugualmente tutelato dalla Costituzione, Per verificare quale dei due, ed in quali limiti, dovesse prevalere o, comunque, in qual modo possano essere coordinati, è necessario metterli a confronto.

Questo problema è stato trascurato nelle ordinanze di remissione e dal Procuratore della Repubblica di Milano

Sostiene quest'ultimo che la facoltà, riconosciuta all'interessato, di rinunciare alla sospensione, intesa come "un meccanismo a tutela del *munus publicum*", sarebbe la conferma della incostituzionalità della norma "essendo risaputo che l'esercizio dei *munera* pubblici non è rimesso alla libera scelta del titolare della carica".

L'effetto suggestivo di questo argomento si dissolve solo che la questione venga esaminata dal corretto punto di vista.

Sarà l'interessato a giudicare se il tempo, che presumibilmente gli sarà necessario per seguire gli sviluppi del processo, sia compatibile con il corretto adempimento dei doveri di Presidente del Consiglio di ministri. La sua scelta di usufruire della sospensione avrebbe come effetto proprio la "tutela del *munus publicum*".

L'argomento finisce poi per provare troppo.

Una volta eliminata la norma, sarebbe messo a rischio proprio il *munus publicum* perché il Presidente del Consiglio potrebbe trovarsi nelle condizioni di dover trascurare le funzioni pubbliche per potersi difendere in sede penale.

Vale la pena di ripeterlo. E' significativo il fatto che nessuno dei remittenti si sia domandato se fosse conforme alla Costituzione che all'interessato non fosse consentito di esercitare correttamente le sue funzioni pubbliche senza andare incontro a pregiudizi al suo diritto di difesa.

Come si è rilevato sin dall'inizio, il parametro costituzionale, in base al quale il giudizio deve essere condotto, è quello enunciato da codesta Corte nel precedente, richiamato più volte: "il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il cui esercizio, nel nostro ordinamento, sotto più profili è regolato da precetti costituzionali".

Anche il Procuratore della Repubblica di Milano finisce col riconoscere come "assolutamente esatto" che l'indagine si debba condurre dal punto di vista del "*regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione*", anche se poi perviene a conclusioni negative in base a due argomenti, come si vedrà in seguito, entrambi infondati.

A proposito del numero chiuso costituzionale dei trattamenti differenziati per le cariche elettive si è già detto. Né sembra che ad esso abbia inteso riferirsi codesta Corte.

Un trattamento differenziato rispetto ad altre cariche elettive sembra ampiamente giustificato: quelle, prese in considerazione dalla norma, sono le quattro cariche di vertice con le maggiori responsabilità politiche, in gran parte da esercitarsi *in forma personale*.

Se si conviene su quest'ultima conclusione, resta esclusa a maggior ragione la violazione dell'art.3 Cost. rispetto ad un qualsiasi altro soggetto, non investito di cariche pubbliche.

Al Presidente del Consiglio dei ministri viene fatto un trattamento differenziato per evitare i danni che possono essere prodotti dalla contemporaneità di un procedimento penale con l'esercizio di certe funzioni pubbliche. Risulta difficile vedere come questa situazione, sotto il profilo dell'art. 3 Cost., possa essere messa a confronto con chi non esercita funzioni pubbliche, nei confronti del quale, pertanto, non si riscontra una contemporaneità, quanto meno analoga.

Anche a voler trascurare le funzioni pubbliche del Presidente del Consiglio dei ministri, il cittadino comune ben difficilmente attrarrà la stessa curiosità dei *media*.

Il comune cittadino ha poi mezzi di difesa della propria riservatezza che il Presidente del Consiglio non ha. Né va trascurato che, proprio per la mancanza di una sua proiezione pubblica, una volta che fosse investito dall'attenzione dei *media*, potrebbe addirittura ricavarne dei benefici.

Si potrà obiettare che tutto questo dipende da disfunzioni del sistema.

Ma di queste si deve tenere conto nei giudizi ai sensi dell'art.3 Cost., nelle varie articolazioni che si trovano nella Costituzione, giudizi che debbono essere fondati sulle situazioni concrete e non su quelle ideali e per questo astratte.

In proposito il Procuratore della Repubblica di Milano ha prospettato una incongruenza della disciplina, che ne determinerebbe la irragionevolezza.

Se si è bene intesa l'argomentazione (p.18), la irragionevolezza starebbe nel fatto che la norma abbia tenuto conto non del tempo in cui il fatto è stato compiuto, ma della carica rivestita durante il processo, prendendo così in considerazione non *circostanze oggettive*, ma *condizioni soggettive*. La conseguenza sarebbe che un *reato comune*, commesso da chi era un comune cittadino, verrebbe *ex post* trattato come un *reato funzionale* e con una disciplina processuale più favorevole di quella vigente per reati funzionali.

L'equivoco, sul quale la tesi è fondata, è stato probabilmente provocato dal fatto che poco prima la questione era stata posta in termini di *immunità*, sia pure temporanea.

Va ancora una volta ripetuto che la norma non tocca la responsabilità penale, che resta integra, così come non tocca l'esercizio dell'azione penale.

Già per questo è quanto meno azzardato sostenere che la disciplina, prevista per i reati comuni, che consente soltanto la sospensione temporanea del procedimento, sia addirittura più favorevole di quella per i reati funzionali, che incide sulla responsabilità penale e sulle perseguibilità dei reati.

Il pregiudizio, che la legge ha voluto evitare, è quello prodotto dalla pendenza di un procedimento penale a carico di chi nello stesso tempo è titolare di funzioni di rilievo costituzionale.

Il legislatore è intervenuto sulla contemporaneità delle pendenze del procedimento penale, qualunque fossero la natura del reato ed il tempo in cui è stato commesso.

Guardare al reato e non al procedimento significa porsi da un punto di vista diverso da quello seguito dal legislatore, del quale soltanto si deve tener conto quando va giudicata la ragionevolezza di una norma.

Nell'ordinanza n.2 è prospettato un danno processuale ulteriore per il fatto che la norma contestata "nulla dice sull'utilizzabilità delle prove assunte, che potrebbero venire del tutto disperse qualora, al termine dell'eventuale lungo periodo di operatività della sospensione (di per sé inevitabile a causa dell'affievolirsi se non addirittura del venir meno delle fonti di prova), divenisse impossibile la ricostituzione del medesimo collegio".

Il Tribunale ha dato per scontata l'impossibilità dell'utilizzo.

E' questa è una tesi interpretativa, che la norma certo non impone e che non risulta sia stata seguita sino ad oggi da alcun giudice.

Codesta Corte in più di un'occasione (v. da ultima ord. n.318/2008) ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'art.511 c.p.c., nella interpretazione che ne ha dato la Corte di cassazione a Sezione Unite.

Le Sezioni Unite nella sentenza n. 2/1999 hanno fissato due principi:

- che l'ultimo inciso dell'art.511 c.p.c. consente la sola lettura dei verbali delle prove testimoniali già raccolte qualora il nuovo esame dei testi non si svolga o per volontà delle parti, espressamente manifestata, ovvero implicita nella mancata richiesta di riudizione, o per sopravvenuta impossibilità;
- che sono consentite deroghe, purchè previste dalla legge, anche se solo ordinaria, richiamando a conferma la l'art1.2 d.-l. n.553/1996, convertito nella legge n.652/1996.

Di tale possibilità di deroga codesta Corte ha confermato la legittimità costituzionale quando, dopo aver rilevato che la disciplina posta dall'art.511 c.p.c. è espressione del principio di immediatezza "principio il quale postula – *salve le deroghe previste dalla legge* – l'identità tra il giudice che acquisisce le prove e quelle che decide".

Il giudice, pertanto, potrà vedere nella norma una deroga alla disciplina generale, consentendo la lettura dei verbali delle prove, senza tenere conto della volontà delle parti.

Questa interpretazione sarà giustificata dal fatto che la norma ha introdotto una disciplina speciale a favore per l'imputato che, di conseguenza, non potrà pretendere una nuova escussione dei testi, mentre il P.M. vedrà ridotta la durata del processo attraverso la utilizzazione delle prove già esperite.

Il fatto che in proposito la norma impugnata non dica nulla non significa che se ne debba dare una interpretazione che ne metta in dubbio la legittimità costituzionale.

La *specialità* ne consentirà una interpretazione funzionale o del risultato utile.

Saranno i giudici a decidere se, nella situazione sottoposta al loro esame, le prove già esperite saranno utilizzabili direttamente attraverso la lettura dei verbali in applicazione della norma che, proprio perchè speciale, è in grado di introdurre una deroga alla disciplina generale.

Una tale interpretazione, lasciata al giudice del processo, non farà sorgere questioni di legittimità costituzionale, perchè la possibilità di deroga con legge ordinaria è stata riconosciuta come consentita da codesta Corte.

I dubbi sulla legittimità costituzionale sono stati, dunque, fondati dai giudici remittenti solo su una delle possibili interpretazioni della norma, nemmeno la più probabile.

Prima che sia adottata dalla giurisprudenza di legittimità quei dubbi non possono essere presi in considerazione.

Nella ordinanza n.2 la questione di legittimità costituzionale è proposta anche ai sensi dell'art.136 Cost.

A sostegno è richiamata la sentenza di codesta Corte n.922/1988.

La sentenza richiamata smentisce, più che sostenere, la tesi del Tribunale di Milano.

In quella occasione la nuova norma ne aveva riprodotta una, dichiarata costituzionalmente illegittima, "usando le identiche parole del testo precedente" (n.3 del *Considerato in diritto*).

Codesta Corte, premesso che "non è... consentito ridare nuova efficacia giuridica ad una norma che ha perduto efficacia in conseguenza della sentenza di illegittimità", ha precisato: "a meno che, tenuto conto di tutte queste circostanze, il quadro normativo in cui si è inserito l'articolo subentrante risulti mutato rispetto a quello in cui si colloca (e dal quale traeva argomento) la pronuncia della Corte", così ribadendo un principio già enunciato nella sentenza n.223/1983, richiamata espressamente.

Il quadro normativo, nel caso in esame, non solo è mutato, ma lo è in conformità ai principi enunciati nella sentenza n.24/2004.

Il legislatore oltre ad aver ristretto il numero dei destinatari, ha anche modificato tutte le norme, a proposito delle quali erano intervenuti i rilievi di illegittimità costituzionale, e lo ha fatto adeguandosi ai criteri desumibili dalla sentenza di codesta Corte.

Sarà comunque necessario un nuovo esame, sicuramente diverso da quello svolto da codesta Corte con la sentenza n.24/2004.

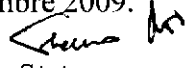
Resta esclusa, pertanto, l'applicabilità dell'art.136 Cost.

Per questi motivi

si conclude

perché tutte le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con le ordinanze richiamate, siano dichiarate inammissibili o infondate.

Roma, 3 settembre 2009.

Glauco Nori 
Avvocato dello Stato

