CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **123/1970** (ECLI:IT:COST:1970:123)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **CRISAFULLI**
Udienza Pubblica del **20/05/1970**; Decisione del **24/06/1970**
Deposito del **09/07/1970**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **5153 5154 5155 5156 5157 5158 5159 5160 5161 5162 5163 5164**
Atti decisi:

N. 123

SENTENZA 24 GIUGNO 1970

Deposito in cancelleria: 9 luglio 1970.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 177 del 15 luglio 1970.

Pres. BRANCA - Rel. CRISAFULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, secondo comma, 33 e 72 del

R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) e degli artt. 31, 74, prima parte ed ultimo comma, 231, 389, ultimo comma, 398 e 403, ultimo comma, del codice di procedura penale, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 25 gennaio 1969 dal pretore di Porretta Terme nel procedimento penale a carico di Bartolomei Ginetta, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 66 del 12 marzo 1969;

2) ordinanza emessa il 24 marzo 1969 dal pretore di Prato nel procedimento penale a carico di Marinelli Domenico, iscritta al n. 165 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 145 dell'11 giugno 1969;

3) ordinanza emessa il 12 luglio 1969 dal pretore di Torino nel procedimento penale a carico di Fiscante Luigi, iscritta al n. 427 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 324 del 24 dicembre 1969;

4) ordinanza emessa il 3 giugno 1969 dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Bucchi Ferruccio, iscritta al n. 439 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5 del 7 gennaio 1970.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 1970 il Giudice relatore Vezio Crisafulli;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa il 25 gennaio 1969 nel corso di un procedimento penale a carico di Bartolomei Ginetta il pretore di Porretta Terme ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, comma secondo, 33 e 72 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (ordinamento giudiziario) e dell'art. 31 del codice di procedura penale in riferimento agli artt. 24, comma secondo, e 107, comma terzo della Costituzione.

Chiarite le ragioni che rendono rilevante la questione, il pretore osserva che le predette norme attribuendo cumulativamente ad uno stesso organo funzioni di pubblico ministero nella fase istruttoria e funzioni giudicanti in quella dibattimentale sarebbero in contrasto sostanziale con il diritto di difesa che la Costituzione dichiara inviolabile in ogni stato del procedimento e con il principio costituzionale che a funzioni giudiziarie diverse debbono corrispondere magistrati diversi. Sotto il primo profilo, infatti, si rileva nell'ordinanza di rinvio che riproporre il vaglio della causa a chi fu già in essa contestatore d'accusa e giudice dell'istruttoria e fece già uso contro l'imputato, traendolo in giudizio, dei propri poteri decisorii vulnera il contenuto del diritto di difesa nella sua essenziale proiezione finalistica. Sotto il secondo aspetto si prospetta che l'art. 107, comma terzo, della Costituzione, benché formulato in maniera da dimostrare, quale prima intenzione del costituente, quella di eliminare ogni diversificazione di indole non strettamente funzionale tra magistrati, implica tuttavia letteralmente il concetto che essi, distinguendosi per le funzioni esercitate, non possano assommare nella propria persona una pluralità di funzioni processuali: di qui l'incostituzionalità di ibridi giudiziari quali quello di un inquisitore-giudice.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con deduzioni depositate il 18 marzo 1969, nelle quali

sostiene che nella specie non risulta denunciata alcuna norma positiva che, direttamente o indirettamente, possa prestarsi ad interpretazioni restrittive o limitative del diritto di difesa, ma unicamente una asserita situazione psicologica di disagio, e forse di prevenzione, nella quale il magistrato investito di funzioni pretorili verrebbe a trovarsi nei confronti dell'imputato citato a giudizio per il fatto di aver espletato, nelle precedenti fasi del processo, attività istruttorie ed accusatorie riguardanti il medesimo soggetto. L'accennata cumulabilità di funzioni costituirebbe, del resto, la conseguenza necessaria del particolare procedimento pretorile, ispirato ad esigenze di rapidità e semplicità per materie che si riferiscono, di regola, a reati di non grave entità, ma in numero peraltro imponente. L'art. 107, terzo comma, della Costituzione esprimerebbe, d'altra parte, secondo l'Avvocatura di Stato, non già un divieto di cumulabilità nello stesso organo di più funzioni, ma soltanto l'inammissibilità di un sistema organizzativo di tipo gerarchico - piramidale per l'amministrazione della giustizia.

Le conclusioni della parte interveniente sono pertanto per la infondatezza delle questioni proposte.

3. - Anche il pretore di Prato con ordinanza emessa il 24 marzo 1969 nel corso di un procedimento penale a carico di Marinelli Domenico ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale relativamente agli artt. 74, prima parte ed ultimo capoverso, 231, 389, ultimo capoverso, 398 e 403 ultimo capoverso del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 24, comma secondo, e 3, comma primo, della Costituzione, nonché - dubitativamente - all'art. 6, n. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, resa esecutiva dallo Stato italiano con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Rispetto al principio costituzionale sul diritto di difesa si deducono dubbi di legittimità costituzionale sostanzialmente analoghi nella motivazione a quelli già esposti nell'ordinanza che precede e si trae, inoltre, argomento da alcune norme processuali penali che considerano incompatibile con l'ufficio di giudice la situazione di chi nello stesso procedimento abbia pronunciato o concorso a pronunciare la sentenza di rinvio a giudizio o di chi abbia esercitato la funzione di pubblico ministero e prevedono in tali casi la facoltà di ricusazione (rispettivamente art. 61 prima parte e ultimo capoverso in relazione all'art. 64 n. 6 cod. proc. pen.).

Quanto al principio di eguaglianza si ravvisa una disparità di trattamento: a) fra gli imputati per reati di competenza pretorile che siano giudicati dal magistrato che li ha rinviati a giudizio e coloro che per gli stessi reati siano casualmente giudicati da un pretore diverso; b) fra gli imputati per reati di competenza pretorile e quelli per reati di competenza superiore.

4. - Una terza ordinanza, emessa il 12 luglio 1969 dal pretore di Torino nel corso di un procedimento penale a carico di Fiscante Luigi, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma secondo, e 72, comma terzo, del R.D. n. 12 del 1941, già ricordato, in riferimento agli artt. 104, comma primo, 105, 106, commi primo e secondo, 107, comma quarto, 108, comma secondo, della Costituzione. La normativa predetta, infatti, secondo il giudice a quo, consente l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero nella udienza pretorile anche ad avvocati, senza che questi godano delle garanzie spettanti ai magistrati quali appartenenti ad un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere o di quelle previste per assicurare l'indipendenza degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia. Il conferimento di tali funzioni, inoltre, prescinde da qualsiasi iniziativa o controllo del Consiglio superiore della magstratura e non consegue ad una nomina per concorso, per elezione od in altra forma, bensì ad una informale designazione da parte del pretore.

5. - Altra ordinanza, emessa il 3 giugno 1969 dal pretore di Roma nel corso di un procedimento penale a carico di Bucchi Ferruccio, propone questione di legittimità costituzionale degli artt. 74 del codice di procedura penale relativamente all'inciso "o il pretore per i reati di sua competenza" e 72 del R.D. n. 12 del 1941, in riferimento agli artt. 107, 108 e

112 della Costituzione, ritenendo cioè che il cumulo delle attività inquirenti e giudicanti assegnate all'organo pretorile sia incompatibile con i principi desumibili dalle invocate norme costituzionali, le quali enunciano una netta distinzione tra i due tipi di funzioni e tra gli organi ad esse proposti, fissano i limiti ed i poteri del magistrato ed indicano compiti precisi e ben definiti per il pubblico accusatore.

6. - All'udienza del 20 maggio 1970 l'Avvocatura dello Stato ha confermato le proprie tesi e conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - La questione sollevata dalle ordinanze del pretore di Porretta Terme, del pretore di Prato e del pretore di Roma, investendo le costituzionalità delle norme disciplinanti i giudizi pretorili in materia penale per la commistione nel medesimo organo delle funzioni di giudice e di pubblico ministero nonché di attribuzioni accusatorie, istruttorie e decisorie, è sostanzialmente la stessa che questa Corte ebbe già a ritenere non fondata con la sentenza n. 61 del 1967. La questione viene ora prospettata dalle anzidette ordinanze in relazione a disposizioni di legge non tutte coincidenti con quelle che formarono oggetto specifico del precedente giudizio di costituzionalità e con riferimento a norme costituzionali anch'esse in parte diverse, senza tuttavia che questa nuova articolazione formale introduca elementi che possano condurre a conclusioni difformi.

Giova ribadire anzitutto che il procedimento penale pretorile risponde a esigenze, generalmente riconosciute, di speditezza e di economia, le quali comportano ovviamente che in esso non tutti i principi informatori della disciplina del processo penale per i reati più gravi, di competenza del tribunale e della Corte d'assise, possano trovare puntuale o integrale applicazione. Ciò vale, in primo luogo, per quanto riguarda l'instaurazione del processo, che, dinanzi al pretore, avviene ex officio, e più in generale per quanto riguarda la separazione tra l'organo della pubblica accusa e l'organo giudicante, che, mentre caratterizza il processo penale comune, non sussiste invece, nelle fasi anteriori al dibattimento, e sussiste in forme particolari, come si dirà, all'udienza, nei processi di competenza del pretore.

2. - Deve però osservarsi che in tanto siffatte peculiarità o anomalie, e le altre che vi si riconnettono, potrebbero ritenersi in contrasto con le norme costituzionali invocate nelle ordinanze, in quanto fosse dimostrato che le regole generali del nostro diritto processuale in materia penale siano da quelle necessariamente implicate, di guisa che ogni disciplina differenziata e derogatoria abbia per ciò solo a tradursi in una loro indiretta violazione.

Ma non è così, come del resto altre volte e con riferimento a questioni analoghe questa Corte ha avuto ripetutamente occasione di affermare (v., oltre alla già rammentata sentenza n. 61 del 1967, le sentenze n. 17 del 1965; n. 170 del 1963 e n. 27 del 1966; n. 46 del 1967; n. 16 e n. 73 del 1970). Per quanto poi specialmente riguarda il presente giudizio, deve dirsi che né il principio esprimentesi nel brocardo ne procedat judex ex officio, cui tendenzialmente e non senza eccezioni si ispira l'ordinamento processuale vigente, né l'esigenza di una costante ed assoluta separazione tra funzioni accusatorie e funzioni decisorie o tra queste ultime e attribuzioni istruttorie, risultano assunti, sia pure implicitamente, nel sistema costituzionale.

A nulla vale richiamarsi in proposito agli artt. 112 e 107, terzo comma, della Costituzione. Il primo, infatti, afferma bensì l 'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale; ma non anche l'esclusiva spettanza della stessa al pubblico ministero (né tanto meno offre indicazione alcuna nel senso che non siano ammissibili casi di giurisdizione senza azione). A sua volta, il terzo comma dell'art. 107 non ha altro significato se non quello, chiaramente risultante dalla dizione

letterale della disposizione ("i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni") e sistematicamente argomentabile altresì dalla collocazione di essa nel contesto di un articolo rivolto in tutte le sue parti a disciplinare lo status dei magistrati dell'ordine giudiziario, che consiste nell'escludere - con particolare riguardo ai magistrati giudicanti - rapporti di subordinazione gerarchica nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

3. - D'altro canto, la disciplina delle attribuzioni pretorili denunciata nelle ordinanze non contrasta con il principio della indipendenza del giudice, comprensiva anche della terzietà o imparzialità, intesa come assoluta estraneità rispetto alla res judicanda. Il pretore è un giudice, che gode come tale delle guarentigie spettanti a tutti i magistrati giudicanti dell'ordine giudiziario, e la circostanza che ad esso sia conferito il potere-dovere di mettere in moto il processo e che gli siano anche affidati taluni compiti ulteriori, che sarebbero altrimenti di competenza degli uffici del pubblico ministero, non incide sulla sua piena libertà di giudizio né lo rende in qualche modo "interessato" all'esito di esso. Anche quando procede a sommarie indagini o eventualmente ad una vera istruttoria, il pretore non persegue istituzionalmente altro interesse fuori di quello, oggettivo, dell'accertamento della verità e delle responsabilità: del quale l'interesse alla tutela dell'innocente è parte integrante allo stesso titolo dell'interesse alla punizione del reo. Ed è significativo al riguardo che l'art. 409, terzo comma, del codice di procedura penale prescriva che il pretore debba indicare nel decreto di citazione a giudizio " i testimoni tanto a carico quanto a discarico dell'imputato, che reputa utili per l'accertamento della verità", senza pregiudizio, naturalmente, delle ulteriori disposizioni in materia probatoria applicabili alla fase del dibattimento.

4. - Neppure sussiste la lamentata violazione del diritto di difesa, di cui al secondo comma dell'art. 24 della Costituzione, poiché questo - sotto il profilo che qui viene in considerazione - comporta bensì, essenzialmente, che l'accusa sia portata a conoscenza dell'imputato, in modo da metterlo in grado di opporvi le proprie ragioni e addurre prove in sua difesa; ma non comporta anche che ci sia un apposito organo cui esclusivamente spettino le funzioni di accusatore. E quella fondamentale esigenza è rispettata, specie dopo la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 398 del codice di procedura penale (sent. n. 33 del 1966), con la sola differenza che, nel processo pretorile, ad essa provvede lo stesso pretore.

5. - Le considerazioni che precedono conducono altresì ad escludere che la particolare disciplina del procedimento pretorile concreti violazione dell'art. 3 della Costituzione: le situazioni di chi sia imputato di reati spettanti alla cognizione del tribunale o della Corte d'assise od invece di reati di competenza del pretore sono, infatti, oggettivamente diverse e suscettibili pertanto di diversa regolamentazione, mentre poi è sostanzialmente, oltre che giuridicamente, irrilevante per le ragioni già dette, la asserita differente posizione di chi sia giudicato in pretura dal medesimo magistrato che ebbe a procedere alle indagini preliminari o agli atti istruttori e di chi sia giudicato invece da un magistrato diverso.

Diventa perciò superfluo prendere in esame il problema, cui accenna l'ordinanza del pretore di Prato, del rango che assume, nel sistema delle fonti, la legge 4 agosto 1955, n. 848, che ha dato esecuzione in Italia alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, al fine eventuale di valutare le norme denunciate anche alla stregua dell'art. 6, n. 1, di detta Convenzione: giacché questo nulla dice di più e di diverso rispetto ai principi costituzionali ai quali si è fatto fin qui riferimento. Non può non rilevarsi, del resto, che siffatta questione sembra prospettata in linea meramente ipotetica, per non dire accademica, "anche al fine di conoscere l'opinione della Corte costituzionale sull'argomento", mentre alla Corte spetta decidere concrete questioni di legittimità costituzionale, e non esprimere in astratto opinioni o pareri.

6. - La questione sollevata dal pretore di Torino ha invece per oggetto le norme dell'ordinamento giudiziario R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, concernenti la rappresentanza del pubblico ministero nel processo penale in pretura, limitatamente alla ipotesi in cui questa sia

affidata ad avvocati, a norma dell'ultimo comma dell'art. 72 del detto decreto.

È da premettere che questa Corte non è chiamata a pronunciarsi sul buono o cattivo funzionamento pratico del sistema, non senza soggiungere che molti degli inconvenienti che ad esso si fanno risalire - e che non vanno oltre, comunque, la scarsa utilità pratica dell'istituto - potrebbero essere eliminati od attenuati da una più vigile applicazione delle norme vigenti (ad esempio, provvedendo alla nomina del rappresentante del pubblico ministero prima dell'udienza, per modo che egli possa prendere visione degli atti e prepararsi con la doverosa diligenza). In questa sede, la questione non può porsi se non in termini di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 104, primo comma, 105, 106, primo e secondo comma, 107, quarto comma, 108, secondo comma, della Costituzione, cui l'ordinanza si richiama.

Anche questa seconda questione è infondata. Il principio dell'art. 104, primo comma, per cui "la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere", non vale ad escludere l'ammissibilità del conferimento a persone estranee all'ordine giudiziario di compiti attinenti alla Amministrazione della giustizia (art. 108, secondo comma, in relazione all'art. 102, secondo comma).

Non essendo, perciò, le persone di volta in volta chiamate a rappresentare il pubblico ministero inquadrate nell'organizzazione giurisdizionale né inserite nell'ordine giudiziario, è ovvio che non possano trovare applicazione nella specie le disposizioni che attribuiscono al Consiglio superiore della magistratura le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti dei magistrati, né quelle concernenti la nomina per concorso e la possibilità di nomina anche elettiva di magistrati onorari, né la norma dell'art. 107, ultimo comma, sulle garanzie dei magistrati del pubblico ministero.

D'altro canto, la nomina fatta dal pretore non rende la persona prescelta comunque dipendente dallo stesso giudicante, né si vede - per restare entro i limiti della questione così come prospettata - da parte di quali altri soggetti o poteri ne potrebbe essere menomata o minacciata l'indipendenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze di cui in epigrafe e relative agli artt. 1, 2, comma secondo, 33 e 72 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, recante norme sull'ordinamento giudiziario, nonché agli artt. 31, 74, 231, 389, ultimo comma, 398 e 403, ultimo comma, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, comma primo, 24, comma secondo, 104, comma primo, 105, 106, commi primo e secondo, 107, 108 e 112 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1970.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.