CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **455/1998** (ECLI:IT:COST:1998:455)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Udienza Pubblica del **27/10/1998**; Decisione del **16/12/1998**
Deposito del **30/12/1998**; Pubblicazione in G. U. **13/01/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24355**
Atti decisi:

N. 455

SENTENZA 16-30 DICEMBRE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 100, comma secondo, del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, promossi con otto ordinanze emesse il 28 e il 29 aprile 1998 dal Tribunale di Udine, il 20 novembre 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Caltagirone, il 29 maggio, il 3 aprile, il 20 maggio, il 19 maggio e il 20 maggio 1998 dal tribunale di Udine, iscritte rispettivamente ai nn. 455, 456, 495, 517, 534, 540, 541 e 542 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella Gazzetta ufficiale della Repubblica nn. 26, 28, 29 e 34, prima serie speciale dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione di Carullo Francesco nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 27 ottobre 1998 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Udito l'avvocato Salvatore Pompeo per Carullo Francesco.

Ritenuto in fatto

1.1. - Investito di procedimenti aventi a oggetto il reato di cui all'art. 90, secondo comma, del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, il Tribunale di Udine ha sollevato con sette ordinanze di analogo contenuto, in riferimento agli artt. 3, 97 e 112 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 100, secondo comma, del testo unico menzionato, che - derogando alla previsione generale del codice penale - stabilisce un termine prescrizionale di due anni per tutti i reati ivi contemplati.

Per dimostrare l'irragionevolezza denunciata, il giudice a quo ricorda preliminarmente che delitti con identica pena edittale massima si prescrivono in dieci anni (art. 157, n. 3, del codice penale), riservandosi la prescrizione breve di due anni (art. 157, numero 6) a fatti di minore gravità, quali le contravvenzioni punite soltanto con la pena pecuniaria. In proposito, il rimettente aggiunge che l'art. 479 del codice penale, che punisce condotte analoghe a quelle oggetto dei reati elettorali contestati, è sottoposto al termine prescrizionale di dieci anni, di cui al citato art. 157, n. 3.

Tanto premesso, si osserva che la pena edittale minima di 2 anni prevista per il reato di cui all'art. 90 del d.P.R. n. 570 del 1960 consiste, esattamente, nel doppio di quella (minima) per il reato di falsità ideologica in atti pubblici: ciò che rivela il disvalore sociale attribuito dal legislatore a tale condotta, trattandosi di norme che tutelano il regolare svolgimento del procedimento elettorale e il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche.

Non risultando in alcun modo comprensibile che per siffatte violazioni si applichi il medesimo termine prescrizionale delle contravvenzioni, punite con l'ammenda, il Collegio rimettente rileva il contrasto della norma in esame con l'art. 3, per la irragionevolezza d'un diverso trattamento riservato a situazioni analoghe, e con l'art. 112 della Costituzione, per il rischio di vanificazione dell'esercizio dell'azione penale, stante l'esiguità del predetto termine prescrizionale. Altresì leso sarebbe, poi, l'art. 97 della Costituzione per l'inutile dispendio di attività processuali, frustrate dal rapido maturare della prescrizione.

In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente osserva che non si può eccepire il decorso del termine prescrizionale, dal momento che la questione di legittimità costituzionale concerne proprio la norma che ne stabilisce la durata. La questione sarebbe dunque ammissibile secondo i principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 148 del 1983, quantunque la norma denunciata abbia natura di favore rispetto a quella che sarebbe applicabile a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale.

1.2. - Nei giudizi promossi con due delle sette ordinanze menzionate (r.o. nn. 455 e 456 del 1998) è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri con il Patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, concludendo nel senso della inammissibilità per difetto di rilevanza e, in subordine, dell'infondatezza.

Circa la rilevanza, la difesa erariale osserva che la questione è stata sollevata prima che il termine di prescrizione del reato fosse spirato, sulla base di un pronostico di "ineluttabilità"

che potrebbe essere smentito dai fatti. Nel merito, vi sarebbe il precedente stabilito con l'ordinanza n. 171 del 1989, ove si dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del testo unico n. 361 del 1957, nella parte in cui non prevede un termine biennale di prescrizione dei reati elettorali secondo quanto disposto dall'art. 100 del d.P.R. n. 570 del 1960, sì che andrebbe disattesa l'opinione del giudice a quo secondo cui il termine prescrizionale di due anni (che diventa di tre ove intervengano atti interruttivi ai sensi dell'art. 160, terzo comma, del codice penale) impedirebbe di pervenire alla sentenza definitiva prima del maturare della prescrizione. Analogo termine - conclude l'Avvocatura - è previsto dall'art. 157, n. 6), del codice penale per le contravvenzioni punite con la sola ammenda, di modo che sarebbe infondata anche la censura mossa con riguardo ai principi di buon andamento e di obbligatorietà dell'azione penale.

2.1. - Il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Caltagirone, investito di procedimenti penali aventi ad oggetto il reato previsto dall'art. 87 del citato testo unico approvato con d.P.R. n. 570 del 1960, ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 1, 3, 48, secondo comma, e 112 della Costituzione, e a sostegno della rilevanza osserva che dalla decisione di questa Corte discende la possibilità di dichiarare prescritti i reati contestati che sarebbero stati commessi dal 1989 al 1993, per alcuni capi di imputazione, e fino al 1994, in un altro caso.

La disposizione denunciata violerebbe quindi l'art. 3 della Costituzione per ingiustificata disparità di trattamento e risulterebbe comunque irragionevole, dal momento che rende difficile la pronuncia della sentenza definitiva entro il ristretto termine prescrizionale. Le norme sulla prescrizione dei reati - prosegue il rimettente - sono dirette anche a realizzare il principio della ragionevole durata del processo penale, fra l'altro tutelato dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: principio a garanzia dell'inquisito, ma che impone, altresì, l'effettivo svolgersi di tutte le attività processuali necessarie all'accertamento della verità, "scopo ultimo" del processo; ma la previsione normativa di un termine così breve per il giudizio definitivo potrebbe vanificare l'esercizio dell'azione penale recando lesione all'art. 112 della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, l'art. 100 del citato testo unico viola l'art. 48, secondo comma, che assicura la libertà di voto, e anche l'art. 1 della Costituzione che sancisce il principio della sovranità popolare, cardine dell'intero ordinamento: la brevità del termine prescrizionale comprime infatti il potere punitivo dello Stato, presidio della libertà di voto, e vulnera il principio della sovranità popolare che si esplica attraverso libere competizioni elettorali.

2.2. - Si è costituito uno degli imputati, Francesco Carullo, eccependo l'irrilevanza della questione, dal momento che il giudice rimettente avrebbe dovuto, esaminando gli atti, pronunciare sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste. Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, stante la diversità fra la fattispecie in esame e quella disciplinata dal testo unico delle elezioni politiche, approvato con il d.P.R. n. 361 del 1957, secondo quanto riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 121 del 1980 e con l'ordinanza n. 171 del 1989, risultando altresì privo di fondamento il richiamo agli altri parametri costituzionali indicati dall'ordinanza.

In prossimità dell'udienza la difesa privata ha presentato memoria, sviluppando e approfondendo quanto in precedenza esposto.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sottoposta all'esame della Corte con otto

ordinanze di rimessione, che vanno riunite e decise con unica sentenza, concerne l'art. 100, secondo comma, del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, che - derogando alla previsione generale del codice penale - stabilisce un termine prescrizionale di due anni per i i reati contemplati dallo stesso testo unico: secondo i giudici rimettenti, vi sarebbe lesione degli artt. 1, 3, 48, secondo comma, 97 e 112 della Costituzione.

2. - In via preliminare, occorre valutare l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura dello Stato a nome del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale è intervenuto nei giudizi promossi con due delle otto ordinanze qui in esame (r.o. nn. 455 e 456 del 1998), osservando che la questione è stata sollevata quando ancora la prescrizione non era maturata.

Tale eccezione è infondata: tutte le ordinanze di rimessione contengono, infatti, sufficienti indicazioni sul termine di prescrizione, sia nel caso in cui essa sia già intervenuta (r.o. nn. 495, 517, 540, 541, 542), sia con riguardo alla sua imminente realizzazione (così per le ordinanze nn. 455, 456, 534, le quali, emesse nell'aprile 1998, precisano la data della prescrizione, per i reati elettorali in oggetto, nel 9 o 10 maggio successivo). Onde la questione non può dirsi, sotto questo profilo, irrilevante.

3. - Si deve quindi passare al merito.

Il termine di prescrizione biennale introdotto dall'art. 100, secondo comma, del d.P.R. n. 570 del 1960 viene censurato, perché determinerebbe la lesione di numerosi beni protetti dalla Costituzione, fra cui, in primo luogo, la libertà di voto e, con essa, il principio della sovranità popolare; nel contempo, sarebbero compromessi l'esercizio dell'azione penale e il buon andamento della funzione giurisdizionale. Sì che occorrerebbe dichiararne l'illegittimità costituzionale al fine di provocare la "fisiologica" espansione dell'art. 157 del codice penale.

Ulteriore doglianza concerne la disparità di regime che sussiste - ad avviso dei giudici di merito senza ragione alcuna - fra i due sottosistemi sanzionatori in materia elettorale che da lunga data coesistono nel nostro ordinamento: quello per le elezioni comunali e provinciali - che vale anche per le regioni, in forza del rinvio operato dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 - e l'altro, che regola le elezioni della Camera dei deputati (rispettivamente, d.P.R. n. 570 del 1960 e d.P.R. n. 361 del 1957).

Per le elezioni politiche nazionali vigono le regole ordinarie poste dall'art. 157 del codice penale (nella specie, la prescrizione è decennale); mentre l'art. 100, secondo comma, del d.P.R. n. 570 del 1960 - conformemente alla legislazione elettorale previgente (v. il d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203, art. 93, e, ancor prima, il decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, art. 81) - prevede la prescrizione biennale per i reati elettorali ivi contemplati.

In conclusione, i giudici a quibus - non ritenendo che sussista alcuna ragionevole giustificazione di tale statuizione - chiedono che le due legislazioni elettorali siano parificate, per tutte dovendo valere le norme generali in tema di prescrizione, assunte dai rimettenti quale necessario presidio dei principi e valori costituzionali sopra indicati, posti in pericolo dalla speciale norma di favore in esame.

4. - Si profila, a questo punto, un evidente motivo di inammissibilità.

Questa Corte deve ricordare che le diverse scelte presenti nei due sottosistemi, anche con riferimento al termine prescrizionale, sono espressione della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore per quanto attiene alla sfera (e in particolare all'an e al quomodo) della punibilità. Ogni aggravamento di pena - o inasprimento della disciplina sostanziale che attenga alla punibilità - è infatti rimesso alla ragionevole ponderazione degli interessi in gioco

che spetta al Parlamento effettuare; né potrebbe questa Corte sindacare la disposizione di favore, qui denunciata, assumendo quale termine di raffronto l'art. 157 del codice penale: che è, sì, norma di carattere generale, ma non per questo può essere considerata momento necessario di attuazione - o di salvaguardia - dei principi costituzionali invocati. Nessuna indicazione si può trarre invero da detti principi circa la specifica disciplina dei reati elettorali e degli istituti che incidano sulla sfera della punibilità; e va altresì ricordato che le esigenze costituzionali da salvaguardare non si esauriscono nella tutela penale, perché possono essere soddisfatte con diversi meccanismi sanzionatori, costituendo l'incriminazione l'extrema ratio (sentenza n. 447 del 1998).

5. - Vi è certo l'esigenza, da tempo segnalata (sentenze nn. 84 del 1997, 121 del 1980 e 45 del 1967), di una compiuta razionalizzazione del sistema dei reati elettorali, eventualmente intervenendo anche sulla durata della prescrizione. Ma a ciò può provvedere solo il legislatore.

La questione va dunque dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 100, secondo comma, del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, sollevata, in riferimento agli artt. 1, 3, 48, secondo comma, 97 e 112 della Costituzione, dal Tribunale di Udine e dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Caltagirone, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Guizzi

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.