

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **225/2001** (ECLI:IT:COST:2001:225)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**

Udienza Pubblica del **20/02/2001**; Decisione del **04/07/2001**

Deposito del **06/07/2001**; Pubblicazione in G. U. **11/07/2001**

Norme impugnate:

Massime: **26390 26476**

Atti decisi:

N. 225

SENTENZA 4 - 6 LUGLIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 27 del 11 luglio 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

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

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

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2001 il giudice relatore Valerio Onida;

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

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato il 19 novembre 1999, la Camera dei deputati ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Milano, in funzione di giudice dell'udienza preliminare, in ragione e per l'annullamento delle ordinanze in data 17 settembre 1999 (nel procedimento n. 3384/1998 R.G. GIP), 20 settembre 1999 (nel procedimento n. 5634/1997 R.G. GIP), nonché di tutti gli atti consequenziali - impugnati "anche in quanto autonomamente viziati" e in particolare delle conformi decisioni di rigetto di richieste di rinvio avanzate dalla difesa dell'on. Previti adottate nelle udienze del 22 settembre 1999, 5 ottobre 1999 e 6 ottobre 1999 e di tutte le altre decisioni di eguale contenuto che eventualmente nelle more siano state adottate, chiedendo che la Corte statuisca che non spetta all'autorità giudiziaria non considerare assoluto impedimento alla partecipazione del deputato alle udienze penali il diritto-dovere di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in assemblea.

Nelle menzionate ordinanze, il giudice, dopo aver preso atto dei numerosi rinvii dell'udienza preliminare dovuti (anche) all'impedimento a comparire dell'imputato on. Previti per impegni parlamentari, aveva osservato che la quotidianità dei lavori parlamentari impediva il sollecito svolgimento dell'udienza e, quindi, l'effettività della giurisdizione. Sul rilievo che l'attività parlamentare e quella giurisdizionale hanno pari valore costituzionale (ai sensi dell'art. 67 della Costituzione per la prima e degli artt. 68, 101, 102, 104 e 112 della Costituzione per la seconda), il giudice, dovendo fare applicazione degli artt. 420, 485 e 486 cod. proc. pen., nel riconoscere che la "assoluta impossibilità a comparire" non ricorre solo quando vi sia un "impedimento materiale superiore a qualsiasi sforzo umano o l'impossibilità oggettiva", ma anche quando vi siano norme che identifichino una "priorità di impegni" nei cui confronti l'esercizio della funzione giurisdizionale risulti soccombente, aveva ritenuto, da un lato, che non era possibile distinguere tra i diversi impegni parlamentari per discriminare quelli prevalenti e quelli subvalenti rispetto all'esigenza di celebrare il processo e, dall'altro, che gli impegni parlamentari invocati nella specie non costituivano un impedimento assoluto a comparire in udienza, non integrando una priorità tale da rendere soccombente il principio dell'ineffettività e dell'effettività della giurisdizione.

La difesa della Camera osserva che, attraverso le ordinanze impuginate, si sarebbe affermato un univoco indirizzo in tema di rilevanza dell'impedimento parlamentare nel procedimento penale, che risulterebbe lesivo delle attribuzioni costituzionali della Camera stessa.

In particolare la Camera - affermata la propria legittimazione attiva al ricorso e quella passiva del giudice per le indagini preliminari in funzione di giudice dell'udienza preliminare - motiva la sussistenza dell'interesse a ricorrere in relazione alle affermazioni delle ordinanze, le quali negherebbero che l'esigenza di partecipazione alle attività parlamentari, pur in presenza di votazioni in assemblea, giustifichi un rinvio delle udienze, e con ciò determinerebbero il completo sacrificio di uno dei valori costituzionali in campo.

Sull'interesse a ricorrere non inciderebbe il fatto che, nonostante le decisioni di rigetto delle richieste di rinvio, l'on. Previti abbia preso comunque parte alle votazioni. Si tratterebbe

difatti di determinazione strettamente personale ed estrinseca del deputato - e quindi di un soggetto estraneo al rapporto tra gli organi in conflitto, - che ha sacrificato il proprio diritto di difesa al diritto-dovere di partecipazione ai lavori parlamentari.

Nel merito, la ricorrente Camera dei deputati chiede che venga considerato, per i suoi componenti, impedimento assoluto a comparire in udienza non già la necessità di partecipare a qualsivoglia attività parlamentare, ma solo la necessità di partecipare a votazioni in assemblea, per le quali non sussisterebbe alcuna possibilità di delega né di spostamento o altro rimedio all'assenza del parlamentare, a differenza di ciò che accadrebbe per altre attività parlamentari.

Ad avviso della ricorrente, il mancato riconoscimento giudiziale dell'assoluto impedimento a comparire all'udienza penale del deputato impegnato in una votazione assembleare, determinando un grave ostacolo alla partecipazione ad essa del deputato, comprimerebbe in primo luogo l'indipendenza e l'autonomia della Camera, violando gli artt. 64, 68 e 72 della Costituzione, i quali garantiscono quell'indipendenza e quell'autonomia sia sotto il profilo del potere della Camera di disciplinare con autonomo regolamento la propria organizzazione e il funzionamento dei propri lavori, con particolare riferimento alla funzione legislativa, sia per quanto attiene alla posizione di indipendenza dei singoli membri della Camera, riconosciuta dalla Costituzione quale strumento di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia dell'istituzione di appartenenza.

Gli atti impugnati porrebbero inoltre a rischio la funzionalità dell'assemblea, compromettendo la formazione dei quorum strutturali e funzionali richiesti per la validità delle deliberazioni. La ricorrente denuncia, al riguardo, la violazione dell'art. 64, terzo comma, della Costituzione, che stabilisce il quorum strutturale e quello funzionale per la validità delle deliberazioni della Camera, nonché delle altre norme della Costituzione e di leggi costituzionali (artt. 64, primo comma, 73, secondo comma, 79, primo comma, 83, terzo comma, 90, secondo comma, 138, primo e terzo comma, della Costituzione; artt. 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, 9, comma 3, e 10, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1) che richiedono per talune deliberazioni o votazioni maggioranze speciali, assolute o qualificate. Essendo la partecipazione dei parlamentari alle sedute parlamentari preordinate alle votazioni, nonché alle votazioni medesime, indispensabile, nei termini quantitativi imposti dalla Costituzione, per la validità degli atti deliberativi, ogni impedimento a tale partecipazione si risolverebbe in impedimento alla funzionalità del Parlamento, e dunque nella (pur potenziale) compromissione delle attribuzioni del potere legislativo.

La Camera lamenta inoltre la coartazione (ab extrinseco) della libertà di espletamento del mandato parlamentare, denunciando la violazione degli artt. 67 e 68 della Costituzione, anche in riferimento ai parametri sopra invocati. Sulla premessa che le prerogative che la Costituzione riconosce ai singoli deputati non sono loro guarentigie personali ma strumenti funzionali all'integrità della posizione costituzionale delle istituzioni di appartenenza, la ricorrente sostiene che, ogni volta che viene leso il libero esercizio del mandato parlamentare, garantito dall'art. 67 della Costituzione in una con l'art. 68, si ledono perciò l'autonomia e l'indipendenza della Camera di appartenenza, che in tanto possono sussistere, in quanto i singoli componenti siano tutelati nella loro libertà di esercitare il mandato parlamentare senza impedimenti. Nella specie, con atti giurisdizionali sarebbe stata incisa la libertà di esercizio del mandato parlamentare del singolo deputato, giacché questi sarebbe stato pesantemente condizionato nella sua scelta di adempiere o meno i doveri (e di esercitare i diritti) del suo ufficio, in presenza della contrapposta esigenza (essa pure costituzionalmente protetta) di esercitare il diritto di difesa. La violazione della libertà del mandato (imputabile alla volontà di un potere esterno a quello legislativo) avrebbe per conseguenza la lesione delle prerogative della Camera dei deputati, alla cui tutela quella libertà è strettamente funzionale, anche considerando che il condizionamento del libero mandato determina un'alterazione profonda del libero giuoco delle maggioranze e delle opposizioni, che si fonda sull'altrettanto libero rapporto

delle forze.

Infine, la Camera lamenta l'assenza, negli atti impugnati, di un bilanciamento fra le esigenze di efficienza del processo e quelle dell'autonomia, indipendenza e funzionalità delle istituzioni parlamentari, con violazione altresì dell'art. 3 della Costituzione e del principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato. Le ordinanze impugnate, pur muovendo dall'esatta premessa di un contrasto tra valori costituzionali - la speditezza del processo, da un lato, e la libera esplicazione del mandato parlamentare e la funzionalità delle assemblee rappresentative, dall'altro - avrebbero provveduto in realtà alla salvaguardia d'uno solo di essi, sacrificando integralmente l'altro, mentre il modello disegnato dalla giurisprudenza costituzionale sarebbe diverso, occorrendo, come è stato precisato dalla sentenza n. 379 del 1996 di questa Corte, un "equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione ... e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare ...". Secondo la ricorrente il bilanciamento sarebbe possibile, assegnando all'impedimento parlamentare una funzione giustificativa della modificazione dei tempi della funzione giurisdizionale solo quando è in giuoco la superiore esigenza della validità delle deliberazioni della Camera, che può essere assicurata esclusivamente dal raggiungimento dei quorum prescritti dalla Costituzione. Gli atti impugnati, invece, risponderebbero ad una logica opposta, quella del sacrificio integrale dell'autonomia parlamentare e dei valori connessi alla rappresentanza, a totale beneficio di quelli connessi alla giurisdizione.

In senso contrario non potrebbe invocarsi la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 353 del 1996 e n. 10 del 1997) con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, in nome del principio della funzionalità del processo, norme che consentivano atti che, pur essendo esercizio del diritto di difesa, diventavano in realtà abusivi ed ingiustificati perché miranti al solo scopo di rinviare nel tempo il completamento dell'iter processuale; e ciò in quanto nella vicenda da cui è sorto il conflitto il parlamentare non sarebbe dominus delle cause di impedimento, che derivano invece dall'oggettiva esistenza di un calendario dei lavori parlamentari ch'egli è tenuto a rispettare e che non ha certo deciso da sé.

Né sarebbe possibile argomentare la superiorità delle esigenze del processo su quelle della funzione parlamentare dall'intervenuta modifica dell'art. 68 della Costituzione: l'eliminazione dell'autorizzazione a procedere, nel determinare il venir meno di un ostacolo al pieno dispiegarsi della funzione giurisdizionale, significa che la mera sottoposizione a procedimento penale non è, di per sé, fonte di alcun impedimento o pregiudizio per il parlamentare e per il rigoroso rispetto dei suoi doveri, ma non provverebbe che si sia voluto tutelare la funzione giurisdizionale a totale scapito di quella rappresentativa.

In conclusione, tra l'ipotesi del sacrificio integrale della giurisdizione e l'ipotesi del sacrificio integrale della rappresentanza vi sarebbe quella intermedia del bilanciamento-contemperamento. La tutela dell'essenza stessa del sistema parlamentare (che sta nella validità delle deliberazioni delle Camere) è possibile senza che per questo si rinunci all'esercizio della giurisdizione, che può (anche sollecitamente) proseguire, con il solo limite (tutt'altro che gravoso) del rispetto dell'attività di votazione in assemblea programmata dalla Camera.

La soluzione di considerare l'impedimento parlamentare assoluto ed insuperabile solo nel caso in cui attenga alla partecipazione a votazioni dell'assemblea, e non anche quando attenga a diverse attività dei deputati, viene fatta derivare dalla ricorrente anche dalla applicazione del principio di leale collaborazione nei rapporti fra poteri dello Stato (sentenze n. 379 del 1992 e n. 403 del 1994). Non tutte le sedute dell'assemblea - ricorda la ricorrente - sono dedicate a votazioni, poiché molte sono destinate ad altre attività (discussione di progetti di legge; dibattiti di vario contenuto; svolgimento di interrogazioni ed interpellanze, ecc.). La previsione dell'assolutezza dell'impedimento parlamentare in riferimento alle sedute destinate a votazioni non comprometterebbe dunque la funzionalità del processo né lederebbe le prerogative

dell'autorità giudiziaria; inoltre rappresenterebbe una soluzione certa, fondata su un criterio automatico ed oggettivo. La soluzione opposta, lasciando al giudice penale il potere discrezionale di valutare, di volta in volta, l'assolutezza dell'impedimento del parlamentare, offrirebbe invece minori garanzie per la certezza non solo della situazione soggettiva del singolo deputato, ma della funzionalità e dell'autonomia della Camera.

2. - Questa Corte, con ordinanza n. 102 del 2000, ha dichiarato ammissibile il predetto conflitto di attribuzione proposto dalla Camera dei deputati, estendendo la notifica del ricorso, oltre che al giudice per le indagini preliminari del tribunale di Milano, con funzioni di giudice dell'udienza preliminare, anche al Senato della Repubblica, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare.

3. - Il ricorso è stato successivamente notificato e regolarmente depositato con la prova delle avvenute notifiche.

4. - Degli organi ai quali, secondo quanto disposto nell'anzidetta ordinanza, il ricorso per conflitto è stato notificato a cura della Camera, si è costituito innanzi a questa Corte il Senato della Repubblica.

Il Senato, con riserva di illustrazione in successiva memoria, ha concluso chiedendo che la Corte riconosca la fondatezza dei principi affermati nel ricorso della Camera dei deputati in relazione alla considerazione come assoluto impedimento, alla partecipazione di un parlamentare alle udienze penali, del diritto-dovere dello stesso parlamentare di assolvere al proprio mandato partecipando alle sedute dell'organo parlamentare di cui è membro.

5. - Nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto l'on. Cesare Previti, chiedendo che vengano annullate le impugnate ordinanze del g.u.p. dott. Rossato nelle quali si è apoditticamente imposta la regola della prevalenza delle esigenze processuali sull'esigenza di esercitare le funzioni parlamentari, dettando altresì quale criterio di risoluzione del conflitto quello della cooperazione tra giudice e parlamentare al quale ultimo potrebbe fare carico l'esibizione del calendario dei lavori parlamentari, quale base per il giudice per fissare la scansione temporale delle udienze"; ed in subordine sollecitando la Corte a sollevare dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 1, del d.l. 24 maggio 1999, n. 145, inserito dalla legge di conversione 22 luglio 1999, n. 234.

6. - In prossimità dell'udienza, la Camera dei deputati ricorrente ha depositato una memoria illustrativa.

Il conflitto sollevato sarebbe attuale e concreto, non ipotetico e astratto. Il fatto che, nella specie, il deputato interessato abbia preso parte alle votazioni fissate in concomitanza con l'udienza, non avrebbe alcun rilievo, perché non eliminerebbe l'oggettiva incertezza circa le condizioni in presenza delle quali gli impegni parlamentari giustificano l'allegazione di un impedimento. Il conflitto - si osserva - serve a ristabilire il corretto ordine delle attribuzioni, al di là della sorte dei singoli atti che lo hanno pregiudicato.

La Camera esclude che con la proposizione del conflitto sia stato censurato un semplice errore in iudicando, perché quello che la ricorrente - priva di strumenti processuali ordinari per tutelare le proprie attribuzioni - contesta è la titolarità, in capo al giudice, del potere di negare che l'impegno in votazioni in assemblea sia valida causa di giustificazione dell'assenza, all'udienza penale, del parlamentare interessato, ossia la spettanza, non solo a quel giudice, ma a qualunque giudice, del potere di condizionare il libero esercizio del mandato parlamentare negando che l'impegno in votazioni in assemblea costituisca impedimento assoluto alla partecipazione all'udienza penale.

Nel merito, la Camera ribadisce che, ferma la pariordinazione qualitativa di tutte le attività

parlamentari, sarebbe necessario considerare assoluto e insuperabile solo l'impedimento derivante dalla partecipazione a votazioni in assemblea, attività tipizzata e specificamente qualificata.

7. - Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Senato della Repubblica articola la propria posizione, aderendo in linea di principio alle censure mosse dalla Camera ai provvedimenti del giudice dell'udienza preliminare di Milano, in particolare insistendo sull'esigenza di coordinamento fra corretto e indipendente esercizio della funzione giurisdizionale e corretto e indipendente esercizio delle funzioni parlamentari, e sul principio di leale collaborazione.

Nel merito, il Senato osserva che la lamentata interferenza con la sfera di autonomia parlamentare garantita dalla Costituzione sussiste ove la statuizione del giudice dell'udienza preliminare si risolva nella perentoria affermazione che il coordinamento tra i valori costituzionali confliggenti non è né necessario né possibile, e quindi nella negazione di ogni possibile esigenza di coordinamento fra i poteri che debbono organizzare l'esercizio delle rispettive funzioni. Premesso che l'autonomia del Parlamento si esprime in modo unitario, rendendo indispensabile la garanzia per i parlamentari di poter essere presenti non solo alle sedute nelle quali siano previste votazioni dell'assemblea, ma anche a tutte le altre attività nelle quali il parlamentare può svolgere il proprio mandato, il Senato ritiene che il non considerare le esigenze di fissazione del calendario delle sedute parlamentari come espressione della posizione di autonomia costituzionale delle Camere abbia inciso sul funzionamento interno degli organi parlamentari, abbia condizionato il libero svolgimento del mandato parlamentare, impedendo all'imputato qualunque possibilità di contemperare l'esercizio del proprio diritto di difesa con l'esercizio delle proprie funzioni parlamentari, e così ostacolato la Camera di cui fa parte l'indagato in relazione alla formazione dei quorum strutturali e funzionali dei suoi organi.

Le attribuzioni costituzionali del Parlamento non sono estranee rispetto alle funzioni che il giudice è chiamato a svolgere. Il principio di leale collaborazione - afferma la difesa del Senato richiamando i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 231 del 1975, n. 379 del 1992 e n. 403 del 1994) - impone a tutti i poteri dello Stato di svolgere le proprie funzioni valorizzando anche interessi che la Costituzione affida ad altri poteri, nell'esercizio delle autonomie costituzionali loro riconosciute. Il dovere di collaborare lealmente si pone come principio generale cui necessariamente deve ispirarsi l'esercizio di funzioni costituzionalmente riconosciute, tanto più che la flessibilità che discende dall'applicazione del metodo collaborativo non potrebbe certamente condurre a deroghe o impedimenti dell'esercizio di una delle funzioni interferenti e, in specie, della funzione giurisdizionale. Nel caso di specie, è la stessa disciplina del processo penale che, nel consentire di valutare l'assolutezza o meno dell'impedimento a comparire dell'indagato, costituirebbe indicazione positiva nel senso del necessario coordinamento tra l'organo giurisdizionale e l'organo la cui attività può giustificare l'impedimento in questione.

Il giudice aveva la possibilità di utilizzare l'art. 486 cod. proc. pen. come strumento capace di stabilire un coordinamento con le autonomie parlamentari. Invece non ha ritenuto possibile tale coordinamento, basandosi su una semplice valutazione quantitativa del numero dei casi in cui il rinvio dell'attività processuale era già stato accordato. Ciò che viene contestato nel presente conflitto è proprio l'affermazione secondo cui la norma processuale non avrebbe consentito di attivare una forma di collaborazione per evitare la lesione della posizione di autonomia dell'organo parlamentare. Solo in questa parte le ordinanze impugnate sarebbero illegittime sul piano costituzionale; mentre non spetterebbe al Senato sostenere la correttezza o meno della valutazione che in concreto è stata fatta delle istanze di rinvio.

Il ricorso della Camera non mirerebbe alla correzione di un'erronea applicazione da parte del giudice ordinario della norma processuale. In esso infatti non è richiesto un mero controllo

sul contenuto dell'attività giurisdizionale, bensì l'accertamento dell'interferenza nelle attribuzioni costituzionali del potere ricorrente.

Né - conclude il Senato - ci sarebbe in tal modo una sovrapposizione con le ulteriori istanze del giudizio comune, sia perché l'organo ricorrente ha a disposizione il solo rimedio del conflitto, sia perché l'atto giurisdizionale è suscettibile di sindacato solo in relazione alle concrete potenzialità lesive di attribuzioni altrui, la lesione operata dal giudice ordinario ben potendo essere sanzionata non necessariamente con l'annullamento dei dispositivi delle ordinanze impugnate dalla Camera dei deputati, ma anche e soltanto con la cancellazione delle argomentazioni e delle affermazioni lesive dell'autonomia degli organi parlamentari.

8. - In prossimità dell'udienza ha depositato una memoria illustrativa anche l'interveniente on. Previti.

Considerato in diritto

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

L'accennato indirizzo emergente dalle ordinanze del giudice dell'udienza preliminare, secondo la ricorrente, contrasterebbe in particolare, in primo luogo, con le norme costituzionali (artt. 64, 68 e 72 Cost.) le quali garantirebbero l'indipendenza e l'autonomia della Camera sia sotto il profilo del potere di disciplinare la propria organizzazione ed il funzionamento dei propri lavori, sia sotto il profilo della posizione di indipendenza dei singoli membri della Camera. In secondo luogo, essendo la partecipazione dei deputati alle votazioni, nei limiti dei quorum strutturali e funzionali stabiliti, requisito per la validità delle deliberazioni parlamentari, gli atti impugnati, ponendo un impedimento a tale partecipazione, comporterebbero un potenziale impedimento alla funzionalità della Camera, in violazione delle norme costituzionali che stabiliscono detto requisito. In terzo luogo essi, condizionando la scelta del deputato, che sarebbe costretto a sacrificare, alternativamente, il suo diritto-dovere di partecipazione all'attività parlamentare o il suo diritto di difesa nel giudizio, violerebbero la libertà del mandato parlamentare (art. 67 della Costituzione), a sua volta funzionale alla tutela delle prerogative della stessa Camera. Infine, gli atti impugnati ometterebbero di realizzare un bilanciamento fra le esigenze di efficienza del processo e quelle di indipendenza, autonomia e funzionalità delle istituzioni parlamentari, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

Il corretto bilanciamento fra le opposte esigenze, con maggiori garanzie anche per la certezza giuridica, si avrebbe invece considerando, per gli imputati membri del Parlamento, impedimento assoluto a comparire in udienza non già la necessità di partecipare a qualsiasi attività parlamentare, bensì solo la necessità di prendere parte a votazioni in assemblea, attività per la quale non sussisterebbe alcuna possibilità di delega né di spostamento, o altro

rimedio all'assenza del parlamentare. Ed è questo, appunto, che chiede la ricorrente nelle sue conclusioni: che questa Corte dichiari che non spetta al giudice "stabilire che non costituisce impedimento assoluto della partecipazione del deputato alle udienze penali il diritto-dovere del deputato di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in assemblea".

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

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

Nemmeno può ammettersi l'intervento sotto il diverso profilo, ora prospettato dall'on. Previti, che esso sarebbe volto a difendere "l'esercizio delle attribuzioni del singolo parlamentare", attribuzioni le quali fonderebbero un'autonoma legittimazione al conflitto, parallela a quella della Camera, e sarebbero a loro volta pregiudicate dagli atti impugnati. Infatti, anche a volere accedere, in astratto, a tale prospettazione, una domanda rivolta a difendere le attribuzioni rivendicate, avrebbe comunque dovuto essere introdotta - questa sì - attraverso un autonomo ricorso per conflitto fra poteri, non potendosi ammettere la proposizione di un conflitto attraverso la via dell'intervento volontario in altro giudizio, promosso dalla Camera dei deputati per la lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali di quest'ultima.

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

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

La posizione dell'imputato, che sia membro del Parlamento, di fronte alla giurisdizione penale - dopo l'abrogazione dell'originario secondo comma dell'art. 68 della Costituzione, ad opera della legge costituzionale n. 3 del 1993 - non è assistita da speciali garanzie

costituzionali diverse da quelle stabilite, sul piano sostanziale, dall'art. 68, primo comma, Cost., attraverso la insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e, sul piano procedimentale, dal secondo e dal terzo comma del medesimo art. 68, che condiziona all'autorizzazione della Camera di appartenenza l'adozione di misure restrittive della libertà personale (nell'accezione di cui all'art. 13, primo e secondo comma, della Costituzione) o della libertà e della segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni (nell'area cioè garantita dall'art. 15 della Costituzione).

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

4. - Non è compito di questa Corte, ma dei competenti organi della giurisdizione, stabilire i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali: nemmeno, quindi, stabilire se e in che limiti gli impedimenti legittimi derivanti non già da materiale impossibilità, ma dalla sussistenza di doveri funzionali relativi ad attività di cui sia titolare l'imputato, rivestano tale carattere di absolutezza da dover essere equiparati, secondo il dettato dell'art. 486 del codice di procedura penale, a cause di forza maggiore.

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

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

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

Per risolvere il conflitto, non v'è luogo ad individuare regole speciali, derogatorie del

diritto comune: nemmeno, quindi, la regola che la ricorrente vorrebbe invece vedere affermata da questa Corte, secondo cui il solo impedimento derivante dalla necessità per l'imputato membro della Camera di prendere parte a votazioni in assemblea dovrebbe essere riconosciuto senz'altro come assoluto. Regola che, peraltro, pur non essendo priva in sé di una certa razionalità, date le caratteristiche delle votazioni assembleari nel quadro delle attività delle Camere, non solo acquisterebbe pur sempre una impropria valenza derogatoria del diritto comune, ma potrebbe d'altra parte, a sua volta, manifestarsi inadeguata a garantire l'interesse del Parlamento: sia per la netta (e quanto meno discutibile) distinzione che verrebbe così introdotta fra diversi aspetti dell'attività del parlamentare, tutti riconducibili egualmente ai suoi diritti e doveri funzionali; sia per la impossibilità di escludere che l'esigenza di indire votazioni insorga in ogni momento nel corso delle attività delle assemblee parlamentari, indipendentemente dalla preventiva programmazione dei lavori (punto, questo, su cui ha insistito particolarmente la difesa dell'interveniente Senato della Repubblica).

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

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

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

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

È pur vero che, a loro volta, procedimenti giudiziari lunghi e complessi, come quelli da cui trae origine il presente giudizio, debbono - anche in relazione all'interesse, costituzionalmente tutelato, alla durata ragionevole del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) - rispettare esigenze temporali stringenti, specie quando molte siano le parti e molti i possibili impedimenti delle stesse. È anche in relazione a tali esigenze che il legislatore del codice di rito, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha configurato le norme sugli impedimenti dell'imputato.

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 6 luglio 2001.

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.