CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **134/2002** (ECLI:IT:COST:2002:134)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **12/02/2002**; Decisione del **11/04/2002**
Deposito del **24/04/2002**; Pubblicazione in G. U. **02/05/2002**
Norme impugnate:
Massime: **26876 26877**
Atti decisi:

N. 134

SENTENZA 11 - 24 APRILE 2002.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: 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, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), promosso con ordinanza emessa il 24 maggio 2001 dal Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 della Costituzione istituito presso il Tribunale di Napoli nel procedimento penale a carico di F. D. L. e altri, iscritta al n. 611 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, 1ª serie speciale, n. 34 dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione di F. D. L. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2002 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avvocati Gustavo Pansini e Carlo Federico Grosso per F. D. L. e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 della Costituzione istituito presso il Tribunale di Napoli solleva, con ordinanza del 24 maggio 2001, questione di legittimità costituzionale della legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111 della Costituzione.

1.1. - Il Collegio espone sinteticamente le vicende del processo dinanzi a esso pendente: a) con una sentenza del febbraio 1999 il giudice (ordinario) dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Napoli trasmetteva, per competenza, gli atti di un procedimento penale concernente un ex ministro e un concorrente "laico" al Collegio per i reati ministeriali, allora costituito da due dei tre componenti dell'odierno organo giudiziario rimettente; b) nel corso del procedimento, esteso anche nei confronti di altri due indagati "laici", il Collegio procedeva all'interrogatorio degli indagati, chiedendo poi al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere nei confronti di tutte le persone sottoposte alle indagini, per il reato di corruzione; c) concessa dal Senato - nel gennaio 2001 - l'autorizzazione a procedere, e formulata dal pubblico ministero la richiesta di rinvio a giudizio, il procedimento si trovava quindi nella fase dell'udienza preliminare, a trattare la quale era chiamato il Collegio del quale facevano parte, come detto, due dei tre magistrati che lo avevano composto nella fase delle indagini; d) prima della trattazione dell'udienza preliminare, uno dei suddetti componenti formulava dichiarazione di astensione per "gravi ragioni di convenienza", a norma dell'art. 36, comma 1, lettera h), cod. proc. pen., appunto a causa della pregressa partecipazione al Collegio nella fase iniziale del procedimento; e) parallelamente, la difesa dell'ex ministro imputato proponeva istanza di ricusazione nei confronti del Collegio, perché composto da magistrati che avevano svolto funzioni di pubblico ministero, nella fase delle indagini preliminari; f) sia la dichiarazione di astensione che l'istanza di ricusazione venivano rigettate dalla competente Corte d'appello.

1.2. - Essendo stata nuovamente fissata l'udienza preliminare a seguito delle vicende processuali sopra esposte, il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Napoli solleva, d'ufficio, questione di costituzionalità, ritenendo che "l'attuale interpretazione della legge n. 219 del 1989" (cioè l'orientamento che reputa essere il medesimo collegio competente sia per la fase delle indagini che per la fase successiva alla concessione dell'autorizzazione a procedere e dunque anche per la trattazione dell'udienza preliminare) possa contrastare con i principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) e di presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, della Costituzione), nonché con il principio del "giusto processo" (art. 111 della Costituzione): a parere del Collegio rimettente, infatti, tale disciplina determina, nei procedimenti penali nei quali siano coinvolti ministri, un irragionevole deficit di garanzie, giacché l'imputato ha come giudice dell'udienza preliminare quello stesso collegio, istituito in base all'art. 7 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), che in precedenza ha svolto nei confronti del medesimo imputato le funzioni di pubblico ministero, come appunto nella specie si è verificato.

La "prassi interpretativa" concernente i procedimenti per reati ministeriali, poi, appare al giudice a quo contraddire anche il principio, posto nel nuovo testo dell'art. 111 della

Costituzione, secondo cui "ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale".

La rilevanza della questione, conclude il Collegio, è evidente, attenendo alla valida composizione del giudice dell'udienza preliminare e dunque alla stessa possibilità di procedere oltre.

2. - Nel giudizio così promosso è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1. - Nell'atto di intervento, l'Avvocatura deduce l'inammissibilità della questione per due ordini di rilievi: a) la genericità della richiesta declaratoria di incostituzionalità, il cui oggetto è l'intero complesso normativo di cui alla legge n. 219 del 1989, e b) la natura legislativa di un intervento quale quello richiesto alla Corte sulla disciplina dei procedimenti per i reati ministeriali, che avrebbe una portata tale da coinvolgere l'intero equilibrio della legge, ciò che - afferma l'Avvocatura - costituisce una operazione propria del legislatore, non della Corte costituzionale.

Nel merito, l'Avvocatura richiama l'orientamento interpretativo che sulla disciplina in questione è stato accolto proprio dalla Corte costituzionale: chiamata a pronunciarsi sull'art. 3 della legge n. 219 del 1989, la Corte, a fronte della ipotizzata possibilità di interpretare il sistema nel senso della competenza del giudice comune una volta concessa l'autorizzazione a procedere, ha optato, con la sentenza n. 265 del 1990, per l'opposta interpretazione, dando della legge ordinaria una lettura aderente alla norma costituzionale di riferimento (art. 9, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989), nel senso cioè che, concessa l'autorizzazione a procedere, è il collegio a "continuare" il procedimento "secondo le norme vigenti", dopo la rimessione degli atti al medesimo. È dunque la stessa legge costituzionale, rileva l'Avvocatura, a postulare l'identità dell'organo chiamato a trattare il procedimento prima e dopo l'autorizzazione a procedere e fino al giudizio di merito dibattimentale dinanzi al competente Tribunale distrettuale; ne deriva la conclusione nel senso dell'infondatezza della questione sollevata.

3. - Si è costituito in giudizio l'ex ministro, imputato nel procedimento principale, chiedendo una declaratoria di incostituzionalità della legge n. 219 del 1989 "nella parte in cui non prevede che l'udienza preliminare si svolga innanzi al giudice dell'udienza preliminare del tribunale ordinario competente".

La difesa della parte privata, dopo avere ricordato la genesi politica della disciplina, afferma che la legge costituzionale n. 1 del 1989, istituendo lo speciale collegio presso ciascuna sede di Corte di appello (art. 7), ha inteso rafforzare, appunto attraverso la previsione della collegialità, esclusivamente le garanzie del procedimento nella fase delle indagini, in vista della delicata funzione - di preventivo "filtro giurisdizionale" rispetto alla notitia criminis - assegnata al collegio.

L'autorizzazione a procedere segna dunque, secondo la parte, nel disegno della legge costituzionale, l'ultimo momento del regime procedimentale speciale, e la riprova sarebbe offerta dai lavori preparatori della legge stessa, ai quali nell'atto di costituzione si fa richiamo.

Ad avviso della parte, la legge n. 219 del 1989, emanata in attuazione della legge costituzionale n. 1 del 1989, ha dettato una serie di norme dalle quali risulta attribuita al collegio una funzione - essenziale - di pubblico ministero, nonché una funzione - accessoria - di giudice delle indagini preliminari (competente a disporre l'incidente probatorio, l'archiviazione e la riapertura delle indagini), e, mediante la precisazione della formulazione dell'art. 9, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989, attraverso la disposizione dell'art. 3, comma 1, la stessa legge ordinaria ha chiarito che con il ricevimento degli atti provenienti dall'organo

politico, una volta concessa l'autorizzazione a procedere, si conclude definitivamente la fase delle indagini assegnate al collegio, e si attiva il rito ordinario.

Di conseguenza, alla stregua della disciplina positiva, come la richiesta di emissione del decreto che dispone il giudizio deve essere formulata dal pubblico ministero, così la competenza a celebrare l'udienza preliminare dovrebbe essere riconosciuta al correlativo giudice presso il tribunale ordinario: tanto più ove si consideri che né la legge costituzionale, né la legge ordinaria contengono disposizioni in materia di giudizi speciali.

Dall'opposta - e censurata - interpretazione, che affida al collegio la celebrazione dell'udienza preliminare, discenderebbe infatti un'alternativa che in ogni caso è di dubbia costituzionalità, in quanto (a) o la possibilità di accedere al "patteggiamento" e al giudizio abbreviato è esclusa per i ministri e per coloro (i "laici") che concorrono nel reato, oppure (b) nei confronti di tali soggetti i riti alternativi possono essere celebrati da un giudice che ha esercitato funzioni di pubblico ministero. Postulando, poi, che l'eventuale sentenza di proscioglimento sia, secondo le regole generali, appellabile, col gravame si determinerebbe, comunque, l'intromissione di un giudice ordinario in una fase di competenza - secondo l'assunto criticato - del giudice speciale.

Nonostante i suddetti rilievi, la giurisprudenza - di cui viene dato ampio conto nell'atto di costituzione - attribuisce la competenza funzionale di giudice per l'udienza preliminare al collegio di cui all'art. 7 della legge costituzionale n. 1 del 1989, che in tal modo assomma in sé le funzioni di pubblico ministero e di giudice; una lettura, questa, che non solo conduce a soluzioni inaccettabili dal punto di vista della coerenza dei principi affermati, ma altresì legittima un sistema che tralascia completamente l'esigenza, viceversa ineludibile, che il giudice, in quanto tale, sia terzo e perciò imparziale.

Né i dubbi di parzialità, rileva la parte privata, potrebbero essere fugati con il ricorso agli istituti dell'astensione o della ricusazione: la situazione in esame attiene, infatti, alla sequenza di funzioni di pubblico ministero e di giudice attribuite alla stessa persona fisica, di modo che, ricorrendo in simile ipotesi la regola, e comunque l'esigenza, espressa dall'art. 34, comma 3, cod. proc. pen., si impone l'adozione di un criterio generale che sancisca anche nell'ambito dei procedimenti per reati ministeriali un'analoga causa di incompatibilità. Il riferimento, contenuto nell'art. 9, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989, alle "norme vigenti" non potrebbe, di conseguenza, ritenersi pensato con esclusione di tale regola normativa, che traduce il principio fissato nella legge delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale 16 febbraio 1987, n. 81, che esclude il cumulo di funzioni di pubblico ministero e di giudice in capo allo stesso soggetto.

Permanendo tuttavia nella applicazione pratica l'interpretazione della norma nel senso contrario a quello che appare il più logico e conforme ai principi costituzionali, si manifesta - conclude la difesa della parte privata "la necessità della declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 5 giugno 1989, n. 219, nella parte in cui non prevede che l'udienza preliminare si svolga innanzi al giudice dell'udienza preliminare ordinario competente".

4. - In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, nella quale sottolinea ancora una volta il rilievo preliminare, già espresso nell'atto d'intervento, della genericità del petitum essendo l'ordinanza di rimessione formulata in maniera tale che non potrebbe neppure dirsi portata all'esame della Corte una precisa questione costituzionale. La difesa della parte privata - aggiunge l'Avvocatura - ha colto questo aspetto e se ne è fatta carico, deducendo, nella memoria di costituzione in giudizio, l'incostituzionalità della legge n. 219 del 1989, nella parte in cui non prevede una causa di incompatibilità per il collegio per i reati ministeriali a emettere il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare, sia esso il decreto che dispone il giudizio sia altro tipo di pronuncia; ma questa puntualizzazione della parte privata costituisce, sempre secondo l'Avvocatura, una forzatura rispetto allo scarno testo

dell'ordinanza del Collegio rimettente, che "resiste" a ogni tentativo di interpretazione e chiarificazione circa la effettiva portata della questione che con essa si sarebbe inteso sollevare. nel merito l'Avvocatura insiste per una dichiarazione di infondatezza della questione.

La legge n. 219 impugnata, si osserva nella memoria, costituisce attuazione della legge costituzionale n. 1 del 1989, che evidentemente non potrebbe essere sospettata di incostituzionalità; ma ciò che più conta è che la formulazione delle norme che vengono in rilievo, ovvero l'art. 3 della legge ordinaria ("Quando gli atti siano stati rimessi [...] al collegio [...] il procedimento continua secondo le norme vigenti al momento della rimessione") e l'art. 9 della legge costituzionale ("l'Assemblea, ove conceda l'autorizzazione, rimette gli atti al collegio [...] perché continui il procedimento secondo le norme vigenti"), deve ritenersi sostanzialmente equivalente e sorretta da una medesima ratio: la fase del procedimento che si svolge prima del dibattimento è del tutto peculiare.

Questa specificità rifletterebbe la volontà del legislatore costituzionale di devolvere la cognizione dei reati ministeriali al giudice ordinario, ma solo per il processo, non prima del processo, dunque non prima della conclusione dell'udienza preliminare, che segna appunto il passaggio dall'una all'altra fase; e l'apparente imprecisione dell'uso dell'espressione circa la "continuazione del procedimento" si spiega con l'esigenza di tenere presenti le problematiche connesse alla transizione dal vecchio al nuovo codice, con il passaggio dalla figura del giudice istruttore nell'ambito di un sistema di tipo inquisitorio a quella del giudice per le indagini preliminari nell'ambito di un sistema accusatorio. In entrambi i casi v'è infatti un procedimento che può sfociare nel processo dibattimentale e che si svolge dinanzi a organi giudiziari differenti (giudice istruttore, giudice dell'udienza preliminare), mentre nel caso dei reati ministeriali è il collegio a essere individuato come l'organo che continua il procedimento secondo le regole processuali ordinarie. D'altra parte, prosegue l'Avvocatura, l'avere previsto la competenza del tribunale (distrettuale) per la fase del dibattimento non consentirebbe alternative rispetto alla devoluzione della trattazione dell'udienza preliminare al collegio, come organo sui generis.

L'interveniente affronta poi l'argomentazione, contenuta nella memoria di costituzione della parte privata, circa le funzioni di organo inquirente assegnate al collegio nella normativa in argomento, sia costituzionale che ordinaria e attuativa della prima; questo rilievo, afferma l'Avvocatura, non è però decisivo, poiché il collegio - come in realtà riconosciuto dalla stessa difesa dell'ex ministro - riveste natura "duale", potendo compiere atti propri del pubblico ministero al pari di atti propri del giudice per le indagini preliminari, sì che esso può essere assimilato, quanto a funzioni, al giudice più che al rappresentante dell'accusa, tenuto conto del fatto che entrambe le leggi, costituzionale e ordinaria, prevedono comunque, nel procedimento per i reati dei ministri, poteri propri del Procuratore della Repubblica.

Ma al di là di tutto ciò, sarebbe decisiva, per l'Avvocatura, la considerazione della finalità delle norme in questione: il legislatore ha voluto circondare di speciali cautele e garanzie la fase delle indagini preliminari alla richiesta di autorizzazione a procedere, attribuendone la gestione a un organo in grado di accertare, con la massima estensione possibile e senza condizionamento alcuno, l'attendibilità della notizia di reato, l'esistenza della "ragion di Stato" e in genere ogni elemento idoneo a porre adeguatamente il Parlamento in grado di valutare se concedere o negare l'autorizzazione a procedere; ed è appunto in funzione di questa essenziale esigenza che il collegio ha la titolarità di poteri sia dell'accusa che del giudice, tanto che sarebbe perfino improprio parlare di organo con poteri "prevalenti" dell'uno o dell'altro: il collegio non è né l'uno né l'altro, e l'avere a esso affidato anche la funzione di trattazione dell'udienza preliminare - conclude l'Avvocatura dello Stato - non viola i parametri costituzionali invocati: non l'art. 3, per la specialità che contraddistingue l'intera disciplina in questione in ragione della diversità di posizione dei soggetti coinvolti; non l'art. 27, poiché la presunzione di non colpevolezza resta intatta, indipendentemente dall'organo che sia chiamato a decidere sul rinvio a giudizio; non l'art. 111, per la specificità del giudice, previsto

direttamente da una fonte di rango costituzionale.

Considerato in diritto

1. - Il Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 della Costituzione istituito presso il Tribunale di Napoli solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111 della Costituzione, della legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), il cui art. 3 stabilisce che, quando gli atti del procedimento a carico di ministri siano stati rimessi al collegio a seguito della concessione dell'autorizzazione a procedere (art. 9, comma 4, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1), "il procedimento continua secondo le norme ordinarie vigenti al momento della rimessione".

Il giudice rimettente ritiene che la norma dell'art. 3 della legge n. 219 del 1989 ora indicata comporti che l'ulteriore corso del procedimento abbia luogo innanzi al collegio, anziché davanti agli organi giudiziari ordinariamente competenti secondo il codice di procedura penale, e che quindi il giudice dell'udienza preliminare sia il medesimo collegio che, nella fase precedente, ha esercitato le funzioni di pubblico ministero. Ciò determinerebbe per l'imputato un irragionevole affievolimento di quelle garanzie che si compendiano nell'espressione "giusto processo" (art. 111, primo comma, della Costituzione), comprendenti innanzitutto il contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale (art. 111, secondo comma, della Costituzione).

2. - La legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), ha riformato il precedente sistema di "giustizia penale costituzionale" facente capo alla giurisdizione della Corte costituzionale prevista dagli originari artt. 96, 134 e 135 della Costituzione, nel dichiarato intento di ricondurre all'ambito dell'ordinario diritto processuale penale il processo a carico del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Il nuovo art. 96 della Costituzione (art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1989) dispone che "il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria". L'assimilazione di quella che un tempo si denominava la giustizia politica alla giustizia comune è peraltro avvenuta con due particolarità. Lo stesso nuovo art. 96 della Costituzione prevede la previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale e gli artt. 7 e 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989 istituiscono, presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio, un collegio di tre magistrati per il compimento di indagini preliminari al quale, nell'ipotesi che non si debba disporre l'archiviazione della notizia di reato, spetta richiedere la predetta autorizzazione parlamentare.

L'Assemblea parlamentare competente svolge le sue valutazioni e prende le sue determinazioni secondo le disposizioni dell'art. 9, commi da 1 a 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 e, ove conceda l'autorizzazione, "rimette gli atti al collegio di cui all'articolo 7 perché continui il procedimento secondo le norme vigenti" (comma 4 dello stesso art. 9). A sua volta, l'impugnato art. 3 della legge ordinaria di attuazione (n. 219 del 1989) stabilisce che "quando gli atti siano stati rimessi ai sensi del comma 4 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, al collegio ivi indicato, il procedimento continua secondo le norme ordinarie vigenti al momento della rimessione".

Il giudice rimettente in questo giudizio di costituzionalità è per l'appunto il collegio il quale, essendo stati rimessigli gli atti dalla Assemblea parlamentare a seguito della concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti di un ex ministro della Repubblica, si trova a celebrare l'udienza preliminare. Dalla constatazione della propria doppia funzione - quella già svolta, quale organo delle indagini preliminari che richiede l'autorizzazione a procedere dopo avere esclusa l'archiviazione; quella da svolgere, quale giudice dell'udienza preliminare cui, sulla base degli atti d'indagine compiuti (ed eventualmente delle integrazioni d'indagine e probatorie ora consentite dagli artt. 421-bis e 422 cod. proc. pen., secondo ciò che è disposto dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479), spetta decidere il non luogo a procedere ovvero disporre il giudizio (art. 424 cod. proc. pen.) - la censura di incostituzionalità sottoposta all'esame della Corte costituzionale.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione, sulla base di due considerazioni: la ritenuta genericità dell'ordinanza di rimessione, dalla quale risulterebbe l'impugnazione dell'intera legge n. 219 del 1989; il carattere sostanzialmente legislativo dell'intervento che si richiede alla Corte costituzionale, la quale sarebbe indotta sul terreno delle scelte normative riservate al legislatore. L'eccezione, sotto entrambi i profili, non è fondata. Dal tenore della pur sintetica ordinanza di rimessione e, in particolare, dall'esposizione delle circostanze che hanno dato luogo al dubbio di costituzionalità, si evince con chiarezza che denunciata è la disciplina della fase processuale seguente la concessione dell'autorizzazione parlamentare, per quanto riguarda l'organo giudiziario competente a condurla, cioè il già ricordato art. 3, comma 1, della legge n. 219 del 1989. Quanto al secondo profilo di inammissibilità, la sua inconsistenza risulterà dal seguito della motivazione.

4. - Nel merito, la questione non è fondata.

4.1. - Il dubbio di costituzionalità prospettato riguarda la sovrapposizione nel medesimo organo giudiziario (il collegio istituito dall'art. 7 della legge costituzionale n. 1 del 1989) della funzione di giudice dell'udienza preliminare con quella di organo delle indagini preliminari, competente a disporre l'archiviazione e, in mancanza, a richiedere all'Assemblea parlamentare l'autorizzazione a procedere. Tale sovrapposizione deriva da un'interpretazione delle norme vigenti in materia che trova conforto nella giurisprudenza della Corte di cassazione (che ha altresì respinto come manifestamente infondate le questioni di legittimità sollevate in proposito) e di alcuni Collegi per i reati ministeriali. Ma, quel che più conta in questa sede, tale interpretazione è stata accolta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 265 del 1990.

In questa decisione si affermava che la predetta interpretazione si ricava "con certezza" dalla lettera della disposizione della legge costituzionale, là dove essa afferma che il collegio competente nella prima fase del procedimento lo continua secondo le norme vigenti. A questa osservazione, si faceva seguire, a conferma, il rilievo che l'originaria formulazione della legge costituzionale (la rimessione degli atti al Procuratore della Repubblica "perché [avesse] corso il procedimento secondo le norme vigenti") era stata dalla Camera dei deputati modificata in quella attuale mediante un apposito emendamento e che il tentativo operato dal Senato di ripristinare il testo originario non aveva avuto successo.

4.2. - L'orientamento predetto non può essere confermato, prima che per le sue ipotizzate conseguenze incostituzionali, perché così impone l'interpretazione sistematica dell'ordinamento, quale è venuto a configurarsi progressivamente nel tempo, un'interpretazione alla quale non si oppone - come si vedrà - né la lettera della legge, né la cosiddetta volontà del legislatore.

Dall'epoca in cui la responsabilità penale costituzionale dei ministri è stata riformata e la prima sentenza della Corte costituzionale su di essa pronunciata, il quadro normativo, relativamente all'eventualità che funzioni decisorie possano essere svolte da magistrati che

abbiano promosso l'azione penale o esercitato poteri d'indagine, è profondamente mutato; anzi, è stato capovolto. Al momento dell'approvazione della riforma era ancora in vigore il precedente codice di procedura penale, il quale conosceva quella commistione di funzioni, tanto nel caso del processo pretorile quanto nell'istruzione formale condotta dal giudice istruttore. Il processo penale rinnovato dal codice del 1988 si è ispirato all'opposto principio della separazione dei due tipi di funzioni, separazione imposta al legislatore delegato dall'art. 2, numero 67, della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), nonché dall'art. 6 (Diritto ad un processo equo) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo), richiamata dalla stessa legge-delega nella prima proposizione dell'art. 2. Da questa esigenza deriva la soppressione da parte del nuovo codice tanto del precedente tipo di processo pretorile quanto della figura del giudice istruttore, in conseguenza della scelta di modelli processuali di tipo accusatorio. Con riferimento ai riti previsti dal nuovo codice, poi, l'art. 34 cod. proc. pen., al comma 3, tra i vari casi di incompatibilità all'ufficio di giudice, prevede quello di chi ha esercitato nel medesimo procedimento funzioni di pubblico ministero.

L'anzidetto sviluppo della legislazione processuale penale circa il rapporto tra funzioni di pubblico ministero e funzioni di giudice non è indipendente dal parallelo rafforzamento del principio di "terzietà" del giudice sul piano costituzionale, manifestatosi di pari passo negli orientamenti degli studiosi e tradottosi nella giurisprudenza e nella legislazione costituzionali. Donde la difficoltà di separare con nettezza il piano delle norme poste dal legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, da quello del principio costituzionale presupposto, che esso è tenuto a svolgere.

Dopo una prima fase di acquiescenza di fronte alla confusione funzionale che, per vari aspetti, segnava il codice processuale abrogato (sentenze n. 61 del 1967, n. 123 del 1970, n. 101 del 1973, in tema di procedimento penale pretorile), la giurisprudenza della Corte costituzionale si è decisamente orientata nel senso di ritenere la separazione funzionale coessenziale alla struttura stessa del processo penale, secondo i principi di parità fra accusa e difesa e di "terzietà" del giudice rispetto all'una e all'altra (sentenze n. 268 del 1986 e n. 172 del 1987, anch'esse in tema di processo penale pretorile, nonché, in generale, sentenze n. 330 del 1997 e n. 292 del 1992). Con la sentenza n. 131 del 1996, i medesimi principi assurgono a elementi costitutivi del "giusto processo", espressione che compendia la disciplina che la Costituzione detta circa i caratteri della giurisdizione e i diritti di azione e difesa in giudizio. Il processo può dirsi giusto in quanto, tra l'altro, sia assicurata l'esigenza di imparzialità del giudice: imparzialità che non è che un aspetto di quel carattere di "terzietà" che connota nell'essenziale tanto la funzione giurisdizionale quanto la posizione del giudice, distinguendola da quella degli altri soggetti pubblici, e condiziona l'effettività del diritto di azione e difesa in giudizio. Il medesimo ordine di esigenze costituzionali è alla base, poi, della giurisprudenza di questa Corte in tema di incompatibilità al giudizio, ex art. 34 cod. proc. pen. (a partire dalla sentenza n. 432 del 1995), e di astensione e ricusazione (sentenza n. 283 del 2000), per possibile pre-giudizio del giudice. Questi sviluppi hanno da ultimo trovato la loro sanzione costituzionale formale nel nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione, posto con l'art. 1 della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2: "La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge" (primo comma); "Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale" (secondo comma).

4.3. - Di fronte al quadro ordinamentale così venutosi a configurare, il rapporto tra il procedimento a carico dei ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni e il diritto processuale comune che si determinerebbe in base all'interpretazione adottata a suo tempo dell'art. 9, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989 e, ora, fatta propria dal giudice rimettente, comporterebbe conseguenze assolutamente singolari. Non lo erano al tempo dell'approvazione di tale legge, quando la commistione delle funzioni di pubblico ministero e di giudice non era stata ancora superata dal nuovo codice, il quale versava allora in

regime di vacatio legis. Il principio della anzidetta distinzione incontrerebbe invece, oggi, in base a quell'interpretazione, una rottura evidente, in quanto l'organo che ha compiuto le indagini preliminari e ha richiesto l'autorizzazione parlamentare avendo escluso la possibilità di procedere all'archiviazione della notizia di reato sarebbe investito della celebrazione dell'udienza preliminare: dovrebbe cioè, sulla base delle risultanze delle indagini da esso stesso condotte, adottare la sentenza di non luogo a procedere o il decreto che dispone il giudizio (art. 424 cod. proc. pen.), nonché celebrare, quando ne ricorrano le condizioni, il giudizio abbreviato a norma dell'art. 438 cod. proc. pen., ovvero applicare la pena su richiesta a norma dell'art. 444 cod. proc. pen.

Una simile conseguenza - salva comunque la possibilità di una sua valutazione alla luce dei principi supremi della Costituzione (sentenza n. 1146 del 1988) - dovrebbe accettarsi solo se fosse disposta esplicitamente e inconfutabilmente da una norma di revisione della Costituzione, il che non è.

4.4. - In primo luogo, come indicazione generale, deve considerarsi che, per quanto riguarda la responsabilità penale dei ministri, la legge costituzionale n. 1 del 1989 - con l'esclusione degli artt. 1 e 2 - non è legge di revisione della Costituzione ma contiene norme per l'attuazione dell'art. 96 riformato. Ciò, già di per sé, induce a ricercare l'interpretazione che ne permetta il più facile e armonico inserimento nel quadro costituzionale vigente, tanto più in presenza dell'intento normativo, esplicito nel nuovo art. 96 della Costituzione (introdotto dall'art. 1 della legge costituzionale in questione), di valorizzare in materia il diritto processuale comune.

La norma dell'art. 9, comma 4, - "L'assemblea, ove conceda l'autorizzazione, rimette gli atti al collegio di cui all'articolo 7 perché continui il procedimento secondo le norme vigenti" - deriva dall'approvazione da parte della Camera dei deputati (Atti parlamentari - Camera dei deputati - X legislatura - discussioni - seduta del 12 maggio 1988) di un emendamento sostitutivo della corrispondente norma approvata dal Senato della Repubblica: "L'assemblea, ove conceda l'autorizzazione, rimette gli atti al procuratore della Repubblica perché abbia corso il procedimento secondo le norme vigenti". L'innovazione, della cui ratio i promotori non dettero spiegazione, consiste in questo: la rimessione degli atti al collegio, anziché al procuratore della Repubblica; la "continuazione del procedimento" anziché "l'aver corso del procedimento".

Nella seconda "lettura" del Senato, si levarono voci contrarie all'innovazione apportata dalla Camera dei deputati (Atti parlamentari - Senato della Repubblica - X legislatura, 132a seduta, Assemblea, 1 luglio 1988), che riprendevano una critica, già emersa nell'altra Camera, rivolta alla possibilità che - alla stregua della lettera della norma - il collegio "continui il procedimento", secondo le norme vigenti. In tal modo, si disse, si veniva a contraddire il significato generale della riforma, impostata su una deroga al diritto comune solo fino al e non oltre il momento della concessione dell'autorizzazione a procedere da parte della Camera competente. Nello stesso ordine di idee si espresse il relatore il quale, peraltro, ritenne che la criticata espressione introdotta dalla Camera dei deputati - "perché continui il procedimento" - potesse e dovesse leggersi: "perché il procedimento continui". In tal modo, sulla base della sola lettura testuale, si veniva a sostituire il soggetto della proposizione ("il procedimento" in luogo de "il collegio") e a intendere in senso intransitivo il significato del verbo "continuare", consentendo l'ingresso nel procedimento a carico dei ministri delle norme processuali penali comuni ("secondo le norme vigenti") già dal momento immediatamente successivo alla rimessione degli atti da parte della Assemblea parlamentare. L'apertura di questa possibilità interpretativa nel dibattito parlamentare al Senato fu fatta valere per superare le ragioni che avrebbero militato per il ripristino del testo originario, approvato in prima lettura dal Senato stesso, ciò che avrebbe peraltro comportato un rischio, con il ritorno all'altra Camera, per l'approvazione come tale o, comunque, per l'approvazione tempestiva della legge costituzionale.

Da ciò risulta dunque che la lettera della disposizione dell'art. 9, comma 4, della legge costituzionale non è risolutiva. E, quanto all'intenzione del legislatore costituzionale, al non espresso intento della Camera dei deputati che ha introdotto l'emendamento da cui tale disposizione è derivata, può contrapporsi l'opposto intendimento espresso, senza incontrare dissensi, da parte del Senato della Repubblica e dal relatore della legge in particolare. Né può attribuirsi - come fatto nella sentenza n. 265 del 1990 di questa Corte - peso eccessivo alla circostanza che il Senato, nella seduta predetta, ebbe a respingere senza esplicite motivazioni un emendamento volto a ripristinare l'originario art. 9, comma 4: la spiegazione di tale rigetto può ragionevolmente trovarsi in quella stessa esigenza di conclusività del procedimento legislativo che aveva indotto ad approvare comunque il testo che proveniva dalla Camera dei deputati.

4.5. - L'obiettiva incertezza derivante dalla lettera della legge e dall'intenzione del legislatore induce allora a far prevalere le ragioni sistematiche che sopra si sono dette e a ritenere conclusivamente che, una volta concessa l'autorizzazione dall'Assemblea parlamentare, nella forma prevista dal comma 3 dello stesso art. 9, gli atti siano restituiti al collegio che a essa li aveva inviati, affinché il procedimento prosegua secondo le forme ordinarie, vale a dire per impulso del pubblico ministero e davanti agli ordinari organi giudicanti competenti. Ciò è per l'appunto quanto risulta pianamente dall'impugnato art. 3 della legge n. 219 del 1989, la cui compatibilità con l'interpretazione fino a ora data alla corrispondente norma della legge costituzionale non risulterebbe invece evidente. Tale art. 3, commi 1 e 2, infatti, stabilisce che "quando gli atti siano stati rimessi ai sensi del comma 4 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, al collegio ivi indicato, il procedimento continua secondo le norme ordinarie vigenti al momento della rimessione" e aggiunge che, in tal caso, "il collegio provvede senza ritardo a trasmettere gli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale indicato nell'articolo 11 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1".

5. - Così ricostruito il sistema e, in esso, così precisata la portata della norma impugnata, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 della Costituzione istituito presso il Tribunale di Napoli deve essere dichiarata non fondata per l'erroneità del presupposto interpretativo dal quale il giudice rimettente è partito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111 della Costituzione, dal Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 della Costituzione istituito presso il Tribunale di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere:Di Paola

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2002.

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.