

CORTE COSTITUZIONALE
SENTENZA 13 - 20 gennaio 2004, n. 24

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Riccardo CHIEPPA Presidente, Gustavo ZAGREBELSKY Giudice, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, in relazione al comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promosso con ordinanza del 30 giugno 2003 dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Silvio Berlusconi iscritta al n. 633 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di Silvio Berlusconi e della CIR spa nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 dicembre 2003 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Gaetano Pecorella e Niccolò Ghedini per Silvio Berlusconi, Giuliano Pisapia, Alessandro Pace e Roberto Mastroianni per la CIR spa e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Nel corso di un processo penale in cui è imputato l'on. Silvio Berlusconi, attuale Presidente del Consiglio dei ministri, il Tribunale di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 101, 112, 68, 90, 96, 24, 111 e 117 della Costituzione, dell'art. 1, comma 2, in relazione al comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

Osserva innanzitutto il giudice *a quo* che la questione è rilevante perché, imponendo la norma impugnata la sospensione del processo penale in corso a carico del Presidente del Consiglio, il Tribunale è tenuto ad applicare tale norma e, in caso di dubbio sulla legittimità costituzionale della medesima, a sollevare questione davanti a questa Corte.

Ciò posto, il Tribunale rileva che occorre occuparsi sia della previsione generale del comma 1 sia di quella specifica del comma 2, allo scopo di valutare la natura della norma impugnata. A tal proposito, il Collegio afferma che la sospensione in esame non ha nulla a che vedere con le altre ipotesi di sospensione del processo penale previste nel nostro ordinamento (normalmente riferibili a situazioni oggettive di carattere endoprocessuale) che, anche nel caso in cui implicino qualità personali dell'imputato (art. 71 cod.proc.pen.), hanno riguardo ad una situazione obiettiva di incapacità del medesimo a stare in giudizio tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento. Né, d'altra parte, possono ravvisarsi analogie tra la norma impugnata e il regime derogatorio dell'assunzione della prova testimoniale dettato dall'art. 205 cod.proc.pen a favore dei soggetti cui si riferisce l'art. 1 della legge n. 140 del 2003, poiché la suddetta norma del codice di rito si limita a stabilire un contemperamento degli interessi in gioco, ma non sottrae i soggetti da essa contemplati ai doveri comuni a tutti gli altri cittadini rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale. La disposizione impugnata, invece, collegando la non sottoposizione a processo penale e la connessa sospensione dei processi penali in corso all'assunzione ed alla durata della carica o della funzione, configura una ipotesi di non processabilità che non ha nulla a che vedere con cause e motivazioni endoprocessuali e che si atteggia, quindi, come una prerogativa in favore dei soggetti chiamati a ricoprire le cinque più alte cariche dello Stato. Poiché tale beneficio incide sull'esercizio dell'azione penale – che è da intendere non solo come esplicazione di attività

di indagine o formulazione di un'accusa, bensì anche come possibilità di vagliare nel contraddittorio processuale la fondatezza dell'ipotesi accusatoria davanti ad un giudice terzo ed imparziale – il giudice remittente ravvisa innanzitutto una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e dell'art. 112 della Costituzione.

Né va omissis di considerare che il principio di eguaglianza rientra tra i principi fondanti della Carta costituzionale, derogabile solo dalla stessa Costituzione o con modifiche costituzionali adottate ai sensi dell'art. 138 Cost., come risulta confermato dal fatto che tutte le prerogative riguardanti cariche o funzioni costituzionali sono regolate da fonti di tale rango (artt. 90, 96 e 68 Cost. ed art. 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che ha esteso ai giudici costituzionali le immunità accordate ai parlamentari dall'art. 68, secondo comma, Cost., nel testo allora vigente). Conseguentemente, da questo punto di vista, l'impugnato art. 1, comma 2, della legge n. 140 del 2003, in riferimento al comma 1 della stessa disposizione, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. in relazione agli artt. 101 e 112 Cost. Né, ad avviso del Tribunale di Milano, è utilmente richiamabile, sotto il profilo della non necessità di una legge costituzionale per introdurre la prerogativa in questione, l'art. 5 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, riguardante i componenti del Consiglio superiore della magistratura. Tale norma infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dell'imputato, non ha creato alcuna forma di immunità, ma – come precisato da questa Corte nella sentenza [n. 148 del 1983](#) – ha solo previsto una speciale causa di non punibilità, rigorosamente circoscritta «alle manifestazioni di pensiero funzionali all'esercizio dei poteri-doveri costituzionalmente spettanti ai componenti il Consiglio superiore», la quale, da un lato, non è assimilabile alle immunità e prerogative previste dalla Costituzione e, dall'altro, ha un ambito di operatività che è diverso rispetto a quello delle scriminanti di diritto penale comune e che risulta «frutto di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco». La norma impugnata, invece, non ha creato una scriminante speciale (di per sé compatibile con l'esercizio della giurisdizione), ma una causa di “non processabilità” o di sospensione dei processi in corso che, inevitabilmente, si pone in conflitto col carattere di obbligatorietà dell'azione penale.

Prosegue poi il Tribunale ravvisando un palese contrasto tra la norma impugnata e gli artt. 3, 68, 90 e 96 della Costituzione.

L'art. 1 della legge n. 140 del 2003, infatti, fa salva l'applicazione degli artt. 90 e 96 della Costituzione, con ciò indirettamente confermando di voler istituire una prerogativa ulteriore rispetto a quelle ivi previste, per di più priva di ogni collegamento funzionale con la carica rivestita e senza un limite temporale preciso e determinato. Nel disegno fissato dagli artt. 68, 90 e 96 Cost., invece, le speciali forme di immunità e le particolari condizioni di procedibilità ivi regolate risultano strettamente connesse con l'esercizio delle funzioni di parlamentare, di Presidente del Consiglio, di Ministro e di Presidente della Repubblica, mentre la norma in questione non ha alcun collegamento con la funzione, imponendo, come si è detto, la sospensione di tutti i processi penali, per qualsiasi tipo di reato ed anche in riferimento a fatti antecedenti l'assunzione della carica. D'altra parte pare in sé irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa dell'imputato e dell'art. 111 Cost., che, in particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri possa essere sottoposto a giudizio, previa autorizzazione della Camera di appartenenza, per i reati funzionali e non possa – a tempo indeterminato e irrinunciabilmente – esserlo per i reati comuni.

Il giudice remittente, poi, passa ad analizzare – con riguardo alla tutela dei diritti della parte offesa costituitasi parte civile nel procedimento penale sospeso – ulteriori motivi di censura in riferimento agli artt. 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in rapporto con l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Da tale ultimo parametro, in particolare, si evince, alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che la possibilità concreta di accedere agli organi di giustizia è da considerare fondamentale per l'effettiva tutela dei diritti, sicché «uno Stato non può, senza riserve o senza il controllo degli organi della Convenzione, sottrarre dalla competenza dei tribunali tutta una serie di azioni civili o esonerare da responsabilità delle categorie di persone», ancorché possano giustificarsi prerogative nei confronti dei parlamentari.

Ma la più evidente violazione dei diritti della parte civile costituita deriva dal fatto che, in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., la norma impugnata viene a creare un «impedimento indeterminato dell'esercizio dell'azione civile per effetto della disposizione di cui all'art. 75, comma 3, cod.proc.pen.». Tale ultima disposizione stabilisce che «se l'azione è proposta in sede civile contro

l'imputato dopo la costituzione di parte civile nel processo penale ... il processo civile è sospeso fino alla pronunzia della sentenza penale non più soggetta a impugnazione, salve le eccezioni previste dalla legge». Poiché la norma impugnata non prevede alcuna eccezione alla suddetta regola, è palese che la parte civile si trova nell'impossibilità di trasferire la propria pretesa risarcitoria in sede civile. Né potrebbe ipotizzarsi una revoca della costituzione di parte civile (art. 82 cod.proc.pen.), in quanto la sospensione del processo imposta dall'art. 1 della legge n. 140 del 2003 non consente lo svolgimento di alcuna attività processuale, ivi compresa la suddetta revoca.

Un ulteriore profilo di violazione degli artt. 24 e 111 Cost. sarebbe ravvisabile, infine, per effetto della mancata previsione, da parte della norma impugnata, di una clausola che faccia salvo il compimento degli atti urgenti di natura processuale – come, ad esempio, l'assunzione urgente di una prova in sede di incidente probatorio – non potendosi certamente fare ricorso all'art. 512 cod.proc.pen. che disciplina l'ipotesi di acquisizione in dibattimento di atti assunti in sede di indagine nel caso in cui, «per fatti o circostanze imprevedibili, ne è divenuta impossibile la ripetizione». La disciplina dell'incidente probatorio riguarda, invece, il caso in cui vi sia, per vari motivi, fondato timore di non poter più acquisire nella sede propria dibattimentale la prova necessaria. Sicché è del tutto evidente la diversità delle due situazioni.

Il giudice *a quo* solleva poi un'altra questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 110, quinto comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, che forma oggetto di separato procedimento.

2.— Si è costituito in giudizio l'on. Silvio Berlusconi che, con ampia ed articolata memoria, ha chiesto che tutte le proposte questioni vengano dichiarate non fondate.

In riferimento alla questione relativa all'art. 1, comma 2, della legge n. 140 del 2003 la parte costituita sottolinea, preliminarmente, che il Presidente della quinta sezione penale della Corte di cassazione, chiamato ad esaminarne la posizione di imputato in altro procedimento (nel quale era stato prosciolto insieme ad altri coimputati, con provvedimento impugnato in Cassazione), in data 30 giugno 2003 ha disposto la separazione di tale posizione con conseguente sospensione del relativo processo e creazione di un separato fascicolo, «così dando atto dell'immediata applicabilità delle disposizioni della

legge n. 140 del 2003», senza prospettare alcun dubbio di costituzionalità in merito alla norma oggi impugnata.

Ciò posto, l'on. Berlusconi rileva che la *ratio* della norma stessa è quella di salvaguardare le più alte cariche dello Stato, durante lo svolgimento del mandato, dagli inevitabili turbamenti conseguenti all'esercizio di ogni azione penale. Nel sistema costituzionale non è affatto necessario che tutto ciò che riguarda tali cariche sia regolato con legge costituzionale, né a tale ricostruzione ostano gli artt. 90 e 96 della Costituzione: l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (tranne che in caso di alto tradimento o attentato alla Costituzione) e la valutazione politica circa l'opportunità che il Presidente del Consiglio ed i Ministri vengano sottoposti a processo penale per i c.d. reati ministeriali non confliggono con la sospensione dei processi per i reati comuni. Per questi ultimi, infatti, la Carta costituzionale nulla prevede, e ciò implica che al legislatore ordinario non è inibito di provvedere autonomamente al riguardo, tanto più che, nei casi in cui la Costituzione ha preteso che si provvedesse con legge costituzionale, lo ha espressamente stabilito (v., ad esempio, artt. 116 e 132 Cost.).

La memoria passa poi ad occuparsi direttamente del contenuto precettivo della norma impugnata per valutare in particolare se nel nostro ordinamento esista o meno l'istituto della sospensione del processo penale e se vi sia un collegamento (nel senso di una possibile violazione) tra detta sospensione ed il principio di obbligatorietà dell'azione penale richiamato dal Tribunale di Milano. A tal fine si osserva che il sistema conosce la sospensione del processo penale, finalizzata a vari obiettivi; è richiamata in proposito un'ampia serie di norme contenute nel codice di procedura penale del 1930 (artt. 18, 19 e 20), nel vigente codice di procedura penale (artt. 3, 37, 41, 47, 71, 344, 477 e 479), nel codice penale (artt. 159 e 371-*bis*) e in numerose altre leggi particolari, come quelle in materia di condono tributario o di rimessione di una questione di legittimità costituzionale a questa Corte o di questione pregiudiziale interpretativa alla Corte di giustizia delle Comunità europee. In tutti questi casi non c'è un termine preciso per la ripresa dell'attività processuale dopo la sospensione e, qualora vi sia sospensione anche della prescrizione, non sussistono particolari problemi per il protrarsi dei tempi del processo.

Si tratta di norme che disciplinano situazioni di «varia natura» che, tuttavia, in alcuni casi attribuiscono rilevanza determinante a scelte politiche prevalenti rispetto alla giurisdizione (art. 243 cod.pen.mil.guerra) e in altri casi a caratteristiche peculiari dei soggetti che si giovano della sospensione (v. decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e art. 71 cod.proc.pen.). Tra quest'ultimo tipo di norme la parte privata si sofferma, in particolare, sull'ipotesi di sospensione del processo disciplinata dall'art. 71 cod.proc.pen., richiamando le pronunce di questa Corte [n. 281 del 1995](#), [n. 354 del 1996](#), [n. 19 del 1999](#) e [n. 33 del 2003](#), desumendone, da un lato, che la sospensione del processo non costituisce violazione dell'art. 112 Cost. in quanto comporta una semplice sospensione dell'azione penale e, dall'altro, che neppure è configurabile il contrasto con il principio della ragionevole durata del processo in quanto «si verte in tema di *ius singulare* che comporta una eccezione» e, comunque, la sospensione della prescrizione garantisce l'esercizio della giurisdizione. Questi argomenti ben si attagliano al caso di specie, sicché anche per esso deve escludersi la contrarietà con gli indicati parametri costituzionali.

D'altra parte, il sistema processuale vigente prevede, oltre ai casi di sospensione, anche quelli nei quali il reato è perseguibile soltanto a richiesta del Ministro della giustizia (artt. 8, 9 e 10 cod.pen.), ovvero dietro sua autorizzazione (art. 313 cod.pen., positivamente scrutinato da questa Corte nella sentenza n. 22 del 1959), ovvero a querela di parte; inoltre questa Corte ha in più occasioni ribadito la legittimità costituzionale dell'art. 260 cod.pen.mil.pace che subordina la procedibilità di una serie di reati militari alla richiesta del comandante del corpo.

Il principio di eguaglianza richiamato dal Tribunale di Milano ha, quindi, il significato di vietare leggi *ad personam* allorquando le persone prese in considerazione siano effettivamente «eguali», ma non quello di impedire le opportune diversificazioni. In tale ottica la parte privata osserva che vi sono numerose norme, sia di diritto penale sostanziale sia di diritto processuale penale, nelle quali rileva la condizione soggettiva del destinatario; tra queste ultime vengono ricordate, oltre all'art. 205 cod.proc.pen., l'art. 200 cod.proc.pen. sul segreto professionale e le norme sull'incompatibilità ad assumere l'ufficio di testimone.

Dopo aver esaminato l'aspetto relativo alla sospensione del processo, la difesa affronta il problema delle cause di immunità riconosciute dal nostro ordinamento, cercando innanzitutto di stabilire cosa si intenda effettivamente per immunità. Si richiamano, all'uopo, alcune specifiche disposizioni riguardanti il trattamento processuale dei funzionari e dei dipendenti consolari nonché le immunità in favore dei componenti il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Si passa poi a considerare l'art. 5 della legge n. 1 del 1981 relativa ai componenti del Consiglio superiore della magistratura, che ha introdotto una causa soggettiva di non punibilità «ben più pregnante ed incisiva sulla giurisdizione che non una sospensione» del processo, con annessa sospensione della prescrizione. Il giudice remittente avrebbe altresì dimenticato di tener presente tutta una serie di ipotesi nelle quali sussistono altre cause di immunità (si citano, in proposito, sentenze della Corte di cassazione sull'extradizione, sulle immunità diplomatiche e consolari, sui reati commessi da militari appartenenti alla NATO nel territorio di uno Stato diverso da quello di appartenenza, nonché sui reati commessi da soggetti appartenenti ad enti centrali della Chiesa cattolica).

Fatte queste premesse generali, la parte privata richiama la distinzione dottrinale tra le immunità funzionali e quelle extrafunzionali, ricordando che queste ultime, in particolare, fanno sì che l'individuo che ne gode non possa essere assoggettato al processo penale per reati "comuni" commessi nel corso del proprio incarico o prima dello stesso. Terminato il mandato, però, si ha una reviviscenza della punibilità per i fatti extrafunzionali, sicché tale tipo di immunità non crea, in effetti, alcun tipo di limite al potere giurisdizionale. Si sarebbe perciò in presenza di una esenzione temporanea dalla giurisdizione, determinata da motivi di opportunità politica per cui il soggetto, «pur penalmente capace al momento della commissione dell'illecito, non lo è processualmente, per evitare un qualsiasi turbamento nel regolare svolgersi dell'attività»; concluso l'incarico, nulla può impedire l'avvio o la prosecuzione del processo penale per illeciti penali di carattere privato. I suddetti motivi di opportunità politica correlati all'attività del soggetto possono essere inerenti ai rapporti tra poteri dello Stato ovvero sul piano internazionale ai rapporti tra organi di Stati diversi che comportano una autolimitazione da parte dell'ordinamento della propria giurisdizione, la quale torna poi a riespandersi

nella sua interezza al termine del mandato cui è connessa la prerogativa (si citano, al riguardo, un parere della Corte internazionale di giustizia dell'Aja a proposito delle immunità dei componenti dell'ONU e la sentenza della medesima Corte del 14 febbraio 2002 sull'immunità di un Ministro degli esteri della Repubblica del Congo nei confronti del quale un giudice belga aveva emesso un ordine di arresto internazionale, c.d. caso Yerodia).

Dalla suddetta analisi si desume che «la possibilità di prevedere ... immunità extrafunzionali con legge ordinaria appare ... conclamata», ma tale osservazione non è l'unica a dimostrare l'erroneità del ragionamento seguito dal Tribunale di Milano, perché l'argomento principale attraverso il quale si perviene a questo risultato è rappresentato dalla profonda diversità che sussiste tra il tema della sospensione temporanea del processo e quello delle immunità. Se, infatti, si ha chiara tale differenza, tutta una serie di argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione diventano ininfluenti, in quanto è proprio la suddetta diversità che spiega perché, mentre per le immunità è necessariamente richiesto un collegamento con la funzione esercitata al momento della commissione del fatto, ciò invece non è necessario per la sospensione. Inoltre, mentre l'immunità, sottraendo un soggetto all'esercizio della giurisdizione, deve essere, in alcuni casi, prevista da norme di rango costituzionale, ciò non è richiesto per la sospensione che, ove si accompagni a quella della prescrizione del reato, non incide sull'integrità del valore della giurisdizione, ma coinvolge altri beni costituzionalmente protetti e, precisamente, quello della funzionalità della carica di rilevanza costituzionale e quello della ragionevolezza dei tempi del processo.

Una volta escluso che la norma impugnata avrebbe dovuto avere rango di legge costituzionale, resta da valutare se essa violi, per il suo contenuto precettivo, uno dei parametri costituzionali richiamati dal giudice remittente.

Con riguardo all'art. 112 Cost., la parte privata osserva che in tema di condizioni di procedibilità al legislatore è concessa ampia discrezionalità, sicché il punto decisivo non è quello dei rapporti col principio di obbligatorietà dell'azione penale, quanto piuttosto quello di stabilire se la norma sia o meno ragionevole. Si richiamano, al riguardo, le sentenze [n. 89 del 1982](#), [n. 85 del 1998](#), [n. 298 del 2000](#), e [n. 223 del 2001](#) di questa Corte, dalle quali si deduce

che è soltanto in caso di trattamento diverso di situazioni uguali che può affermarsi la sussistenza di un'irragionevolezza conseguente alla diversità di trattamento. La violazione del principio di eguaglianza presuppone, in altre parole, una valutazione in cui vi è un *tertium comparationis* alla stregua del quale si ravvisi la disparità; nel caso della norma impugnata, invece, le uniche situazioni simili con le quali sembrerebbe possibile un raffronto sono quelle di cui agli artt. 90 e 96 Cost., ma, al di là del fatto che esse si riferiscono a soggetti presi in considerazione anche dalla norma impugnata, le ipotesi rispettivamente disciplinate sono, in realtà, molto diverse e, quindi, inconfrontabili. Infatti, l'art. 96 Cost. stabilisce, a tutela della funzione ministeriale, che per i reati commessi nell'esercizio di tale funzione è competente un particolare organo giurisdizionale, senza dire nulla in relazione alla procedibilità; analogamente, l'art. 90 Cost. prevede, a tutela della libertà della funzione del Presidente della Repubblica, l'impunità per gli atti compiuti nel relativo esercizio e i casi di deroga a tale impunità. La legge n. 140 del 2003, invece, si limita a dettare semplicemente una regola di procedura.

Tale regola che, per quanto fin qui si è detto, non contrasta con l'art. 3 Cost. dal punto di vista del principio di eguaglianza, neppure viola il suddetto parametro per quel che riguarda il principio di ragionevolezza. Al riguardo potrebbe sostenersi l'irragionevolezza in sé della normativa impugnata in conseguenza dell'impossibilità che essa determinerebbe in ordine alla formazione della prova, ma anche questa censura è destituita di fondamento in quanto l'utilizzazione del termine "processo" e non di quello "procedimento" ha proprio il significato tecnico di consentire l'assunzione delle prove nel corso delle indagini preliminari.

La memoria difensiva si sofferma, poi, sul particolare aspetto della questione riguardante la parte civile. Si sostiene, in proposito, che detta questione sarebbe stata impropriamente sollevata dal Tribunale di Milano in sede penale, nell'erronea convinzione che l'art. 1 della legge n. 140 del 2003, imponendo l'immediata sospensione del processo, non consenta lo svolgimento di alcuna attività processuale. In realtà, anche trascurando la circostanza che, nella specie, la parte civile costituita non ha in effetti mai dichiarato di voler trasferire la propria domanda in sede civile – sicché la questione dovrebbe ritenersi inammissibile, in quanto del tutto ipotetica – resta

il fatto che il dubbio di legittimità costituzionale avrebbe dovuto essere posto nella sede competente, ossia davanti al giudice civile, chiamato eventualmente a fare applicazione dell'art. 295 del codice di procedura civile. Del resto, sarebbe del tutto incongrua una sospensione *ex lege* del processo penale cui non faccia seguito la possibilità di trasferimento dell'azione in sede civile. In tal senso vanno letti l'art. 75, comma 3, cod.proc.pen. e l'art. 82 del medesimo codice (che consente la revoca della costituzione di parte civile) e ciò vale, di per sé, ad escludere qualsiasi violazione dell'art. 24 Cost. Tale lettura corrisponde al principio della separazione delle giurisdizioni che, in materia di rapporti tra giudizi diversi, ha sostituito, nel vigente codice di procedura penale, quello dell'unità della giurisdizione cui, invece, si ispirava il codice del 1930. Una conferma dell'esattezza di tale tesi è rinvenibile, secondo la parte privata, anche nella sentenza [n. 354 del 1996](#) di questa Corte con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 75, comma 3, cod.proc.pen., nella parte relativa alla mancata previsione dell'inapplicabilità della disciplina ivi stabilita per i rapporti tra azione civile e azione penale all'ipotesi di «accertato impedimento fisico permanente che non permetta all'imputato di comparire all'udienza, ove questi non consenta che il dibattimento prosegua in sua assenza». A tale conclusione la pronuncia è pervenuta al fine di impedire – in armonia con quanto deciso nella precedente sentenza [n. 330 del 1994](#) – una stasi del processo «di durata indefinita ed indeterminabile» che avrebbe vulnerato il diritto di azione e difesa della parte civile. E' del tutto evidente che l'ipotesi esaminata nella citata sentenza non è affatto assimilabile a quella disciplinata dalla norma attualmente impugnata. Infatti, anche a prescindere dal fatto che le cariche indicate dalla legge n. 140 del 2003, pur essendo alcune volte ipoteticamente reiterabili, hanno una durata predeterminata *ex lege*, va considerato che la disciplina censurata dalla Corte «non era quella attuale ma quella del codice del 1930», sicché non solo per essa non si ponevano problemi di ammissibilità rispetto alla proposizione delle relative questioni di legittimità costituzionale direttamente nel giudizio penale, ma soprattutto emergeva la necessità di superare la regola del divieto della *translatio iudicii* dalla sede penale a quella civile derivante dal principio dell'unità della giurisdizione. La disciplina attualmente vigente non è più ispirata, come si è detto, a tale principio; conseguentemente

il problema allora denunciato non può più porsi in quanto la parte civile ha, di regola, la facoltà di trasferire la propria azione in sede civile.

3.— Si è costituita anche la CIR s.p.a., parte civile costituita nel giudizio *a quo*, sostenendo la piena condivisibilità delle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e chiedendo che la norma denunciata venga dichiarata costituzionalmente illegittima.

Osserva la parte privata che l'art. 1 della legge n. 140 del 2003, prevedendo l'automatica sospensione del processo a carico del Presidente del Consiglio dei ministri, è in contrasto innanzitutto con l'art. 3 Cost. (in relazione agli artt. 101 e 112 Cost.), perché attribuisce una prerogativa incompatibile col principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, principio che può essere derogato solo con una legge costituzionale (sentenza [n. 300 del 1984](#) di questa Corte). A tale conclusione induce, con assoluta evidenza, il fatto che nel nostro ordinamento di regola le prerogative o le immunità riguardanti cariche o funzioni istituzionali sono previste o direttamente dalla Carta costituzionale (artt. 68, 90 e 96 Cost.) ovvero in successive leggi costituzionali (es. legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost.).

Per altro verso, e sempre in relazione all'art. 3 Cost., la norma impugnata viola il principio di obbligatorietà dell'azione penale, poiché impedisce a tempo indeterminato che il processo penale venga condotto ad una definizione, in considerazione del fatto che l'attuale Presidente del Consiglio potrebbe continuare a ricoprire la carica per molti anni, ovvero essere eletto ad altra carica istituzionale tra quelle di cui alla norma in questione.

Fatte queste premesse, la memoria osserva che nel nostro sistema le immunità e le prerogative di cui agli artt. 68, 90 e 96 Cost., oltre ad essere disposte da norme di rango costituzionale, sono comunque collegate allo svolgimento delle funzioni, di modo che il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio ed i Ministri, fino all'entrata in vigore della legge in esame, erano, per i reati comuni, soggetti alla legge come tutti gli altri cittadini. Oggi, invece, i procedimenti eventualmente instaurati a carico del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri in merito a tali ultimi reati, sono tutti sospesi *ope legis* e senz'alcuna possibilità di controllo istituzionale, anche nell'ipotesi in cui si tratti di reati commessi prima

dell'assunzione della carica, mentre per i reati c.d. funzionali continua ad avere vigore la disciplina che ne prevede la giustiziabilità, sia pure a certe condizioni. Ne consegue che, da questo punto di vista, la norma impugnata appare in contrasto con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Il carattere obbligatorio e non rinunziabile della sospensione sarebbe poi lesivo sia del diritto di difesa (art. 24 Cost.) sia del principio della ragionevole durata dei processi sancito dall'art. 111 Cost., il che è tanto più evidente in relazione alla mancanza di una specifica norma che garantisca la possibilità di assunzione al processo delle prove non rinviabili o di compimento degli atti urgenti, a differenza di quanto è espressamente stabilito dal codice di procedura penale in altri casi di sospensione (si citano gli artt. 3, comma 3; 41, comma 2; 47, comma 3; 70, commi 2 e 3; 71, comma 4, cod.proc.pen.).

Per quanto specificamente interessa la domanda avanzata dalla parte civile costituita, si rileva che la sospensione del processo penale, in mancanza di una norma che deroghi al disposto dell'art. 75, comma 3, cod.proc.pen., viene di fatto a paralizzare *sine die* ogni pretesa risarcitoria della suddetta parte nei confronti dell'imputato. Il processo penale è, infatti, sospeso, mentre la domanda eventualmente proposta in sede civile dovrebbe necessariamente comportare la sospensione anche di quest'ultimo processo, poiché le eccezioni previste alla regola del citato art. 75, comma 3, sono tassative e non estensibili in via analogica.

La CIR s.p.a., infine, si associa alle considerazioni fatte dal Tribunale di Milano a proposito della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento al principio relativo al diritto di accesso ad un tribunale, desumibile dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (secondo quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Golder del 21 febbraio 1975 e nella sentenza Cordova del 31 gennaio 2003).

4.— E' altresì intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che vengano dichiarate inammissibili o comunque infondate entrambe le questioni proposte dal Tribunale di Milano.

Quanto alla questione relativa all'art. 1 della legge n. 140 del 2003, la difesa erariale osserva che il giudice *a quo* muove da un presupposto erroneo, ossia quello per cui detta norma avrebbe creato una nuova figura di immunità. Essa, invece, si limita a disporre la sospensione dei processi in corso, con conseguente sospensione dei termini di prescrizione dei reati, in linea con quanto stabilito per altre ipotesi di sospensione del processo penale – sia obbligatoria (v. art. 71 cod.proc.pen. e art. 3, comma 5, della stessa legge n. 140 del 2003) sia facoltativa (v. art. 486 cod.proc.pen.) – previste dal sistema. Ne consegue che non vi sarebbe lesione dell'art. 112 Cost., sia perché l'azione penale viene ugualmente esercitata nei confronti dei soggetti che ricoprono le alte cariche istituzionali indicate nella norma impugnata (anche se con sospensione del processo per la durata del mandato) sia perché il decorso del tempo non incide sulla pretesa punitiva dello Stato, in virtù dell'espresso richiamo dell'art. 159 cod.pen., in materia di sospensione del corso della prescrizione.

Escluso, quindi, che la norma *de qua* abbia a che fare con le immunità riservate alla regolamentazione costituzionale, l'Avvocatura dello Stato ritiene che essa non si ponga in contrasto neppure con gli altri principi costituzionali invocati dal giudice *a quo*. Si tratta di una disciplina che è stata dettata allo scopo di impedire che «vicende processuali di diritto comune possano intralciare l'operato dei vertici costituzionali democraticamente scelti per tutto – e solo – il tempo in cui essi svolgono la loro funzione». La *ratio* cui si è ispirato il legislatore non era, quindi, quella di proteggere i soggetti che ricoprono le alte cariche dello Stato, ma la loro funzione, sicché appare ultroneo ogni richiamo al principio di eguaglianza come principio fondante dell'ordinamento, visto che anche questa Corte ha ripetutamente affermato che la violazione di tale principio deriva dal trattamento eguale di situazioni diverse e non dalla previsione di trattamenti differenziati per alcune categorie di soggetti giustificata dal temperamento del principio stesso con la tutela di altri principi costituzionali. Tale ultima evenienza è proprio quella che si riscontra nella fattispecie nella quale la tutela della posizione istituzionale del Presidente del Consiglio dà fondata ragione della deroga all'ordinario trattamento processuale.

Analogamente, poi, la difesa erariale ritiene infondata la presunta lesione del principio di ragionevolezza in riferimento a quanto disposto dagli artt. 68, 90 e

96 Cost., sul principale rilievo che, in una logica di ponderazione e bilanciamento degli interessi in gioco, non è irrazionale che il Presidente del Consiglio continui ad essere perseguibile per i c.d. reati ministeriali e si veda invece sospesi i processi penali per i reati comuni. Infatti, mentre il perseguimento dei reati funzionali non può essere procrastinato, data «la rilevanza di carattere generale degli interessi incisi» e la loro «indubbia maggiore gravità dal punto di vista istituzionale», il perseguimento dei reati comuni ben può essere rinviato al momento della cessazione dell'esercizio delle funzioni protette, visto che la loro commissione comporta la lesione di «interessi cedevoli».

Ritiene inoltre la difesa pubblica che siano infondate tutte le doglianze riguardanti una presunta lesione degli artt. 24 e 111 Cost., sotto il duplice profilo del diritto di difesa dell'imputato (che non può rinunciare all'applicazione della sospensione) e del diritto della persona offesa dal reato ad un giudizio rapido ed efficace in merito alle sue pretese risarcitorie. Quanto al primo profilo, si osserva che l'obbligatorietà della protezione accordata dalla norma impugnata deriva dal fatto che essa ha rilevanza oggettiva, è finalizzata a tutelare l'interesse dell'ordinamento e non è stata concepita come un privilegio di cui la persona che ricopre la carica possa, a sua scelta, decidere di godere o meno. Quanto alla pretesa violazione dei diritti della persona offesa costituitasi parte civile nel processo penale sospeso, si osserva che nell'ipotesi di cui si tratta la parte offesa subisce un ritardo nella deliberazione delle sue pretese del tutto analogo a quello che si verifica non solo nelle numerose altre ipotesi di sospensione del processo, ma anche in altre situazioni processuali, come ad esempio in quella relativa alla conclusione del procedimento penale con sentenza di patteggiamento nella quale, ai sensi dell'art. 445 cod.proc.pen., è impedito alla parte civile di giovare della suddetta sentenza in sede civile. D'altra parte, non appare conferente al riguardo il richiamo all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali atteso che la normativa denunciata è il frutto di un ponderato – e, cioè, «ragionevole» – contemperamento dell'esigenza di definizione del processo in tempi rapidi con quella di tutela di altri interessi ritenuti anch'essi di rilevanza primaria.

Quanto, infine, alla presunta mancanza di norme che facciano salva la possibilità di compimento degli atti urgenti, l'Avvocatura dello Stato rammenta

che, a parte il rilievo per cui ciò costituirebbe solo un'ipotetica manchevolezza, detta questione non risulta adeguatamente precisata nell'ordinanza di rimessione, il che impone che la stessa debba ritenersi inammissibile.

5.— Nell'imminenza dell'udienza la CIR s.p.a. ha depositato memoria, in cui premette che il presente giudizio concerne soltanto la disciplina dell'improcedibilità concessa dalla legge n. 140 del 2003 al Presidente del Consiglio: non può quindi sostenersi la legittimità dell'art. 1, comma 1, sulla base della posizione dei titolari delle altre cariche, ferma l'estensibilità a queste ultime della eventuale dichiarazione d'incostituzionalità della norma (ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

In ragione del carattere rigido della Costituzione, nessuna fonte può modificarla surrettiziamente, qualora ne pregiudichi una o più norme: le limitazioni sostanziali o processuali della (altrimenti assoluta) responsabilità del funzionario – ex art. 28 Cost. – devono individuarsi in altre norme costituzionali (Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, ministri, parlamentari, giudici costituzionali, titolari di organi giurisdizionali) perché ogni limitazione di tale responsabilità si risolve nella corrispondente restrizione del diritto di azione e di difesa. Inoltre la differenziazione delle discipline processuali con riferimento a fatti extrafunzionali viola il principio di eguaglianza (non sopprimibile nemmeno con una legge di revisione costituzionale). Pertanto l'art. 3, primo comma, Cost. non può essere derogato, senza che sulla validità della deroga vi sia verifica da parte di questa Corte. Non si può discutere della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 140 come se l'illegittimità di questa norma dipendesse esclusivamente dal fatto che essa è contenuta in una legge ordinaria, anziché in una disposizione approvata ex art. 138 Cost.: la sottoponibilità al sindacato permanerebbe comunque, poiché le immunità valgono soltanto nei limiti delle previsioni costituzionali, e qualsiasi legge ordinaria che ne ampliasse l'ambito sarebbe incostituzionale.

Nel porre una disciplina di favore per i governanti in relazione a fatti extrafunzionali, si è determinata la violazione sia del principio di eguaglianza, sia di quello della responsabilità dei pubblici funzionari allorché agiscono al di fuori delle funzioni, sia infine del diritto di azione e di difesa. Infatti, esiste un istituto che adeguatamente mette al riparo i titolari delle più alte cariche

pubbliche da eventuali impedimenti alla propria attività istituzionale, derivanti dalla pendenza di un processo penale, ancorché relativo a reati comuni, essendo imposto al giudice penale di valutare in concreto la sussistenza di impedimenti dell'imputato, tenendo conto degli interessi degli altri poteri.

La norma impugnata prevede una forma di immunità processuale prescindendo da ogni connessione funzionale fra la carica pubblica e gli atti posti in essere dal soggetto che la ricopre. Ciò in violazione dell'art. 3 Cost., che vieta al legislatore ordinario d'introdurre differenziazioni normative basate esclusivamente su elementi soggettivi. Per la tendenziale universalità del precetto di legge la norma deve dirigersi a tutti senza distinguere in base a categorie soggettive, ma soltanto oggettive (natura dell'atto, dei beni, etc.) in logico rapporto con la natura dell'attività e senza aver riguardo a connotati inerenti alle persone (prestigio, onore, dignità, etc.). Nella fattispecie, invece, un tale rapporto è del tutto assente (laddove si prevede la sospensione dei processi per illeciti compiuti prima dell'assunzione della carica). In essa, infatti, il *munus publicum* rappresenta non già il fondamento e il limite dell'immunità, bensì il mero presupposto di essa. Ciò che si tutela, dunque, non è la funzione, ma la persona, introducendo così un vero e proprio privilegio personale.

Negli artt. 68, 90 e 96 Cost. l'immunità ha il fondamento ed il limite nell'esercizio della funzione. Per effetto della censurata normativa il Presidente del Consiglio dei ministri già sottoposto, previa autorizzazione parlamentare, alla giurisdizione ordinaria per i reati funzionali, ne è viceversa sottratto *ope legis* per quelli comuni. Il che è contraddittorio, perché in base all'art. 96 Cost. l'autorizzazione a procedere può essere negata solo nei casi ivi previsti. Poiché l'unico soggetto sottoposto a processo, per «fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione», era l'on. Berlusconi, si è in presenza di una legge personale di favore, definita da autorevole dottrina come lesiva dell'art. 3 Cost., in quanto volta ad estendere, oltre i casi previsti dalla Costituzione, le ipotesi di improcedibilità soggettiva e le garanzie costituzionali impedienti la immediata attuazione della legge. Infatti, tali improcedibilità e garanzie privano di concreta efficacia la legge rispetto a determinati cittadini e creano disequaglianze formali tra i medesimi.

Quanto alla violazione degli artt. 101 e 112 Cost., ogni condizione di procedibilità in tanto può ritenersi legittima in quanto sia direttamente riconducibile ad un interesse costituzionalmente protetto, da bilanciare con quello ex art. 112 Cost., che, nella specie, non sussiste. Infatti, non ogni processo penale è tale da comportare necessariamente un «turbamento» per la carica, il cui prestigio sarebbe anzi ancor più gravemente compromesso, ove colui che la ricopre se ne servisse per sottrarsi alla giurisdizione; è interesse della collettività sapere se i titolari delle più alte cariche erano e sono al di sopra di ogni sospetto.

Paradossalmente, per tutelare la funzione, si «iberna» il processo a carico di chi la ricopre, impedendogli di chiedere l'assunzione di prove a suo favore, senza fare neppure salvo il compimento di eventuali atti urgenti e indifferibili e senza stabilire un termine massimo di durata della sospensione medesima, che potrebbe protrarsi indefinitamente.

La violazione degli artt. 24 e 111 Cost. con riguardo alla parte civile si radica nell'automatismo della paralisi *sine die* dell'azione civile e nella mancata previsione della rinunziabilità alla sospensione del processo penale, nonché di una deroga all'art. 75, comma 3, del codice di procedura penale.

La norma, inoltre, viola l'art. 117, primo comma, Cost. con riguardo alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, sia sotto il profilo del «diritto ad un tribunale» (ex artt. 13 e 14 della Convenzione che, rispettivamente, sanciscono il diritto a un ricorso effettivo davanti ad un giudice, nonché la garanzia del godimento dei diritti e delle libertà ivi assicurati) sia in riferimento al «diritto ad un processo equo».

Dopo una disamina di diritto comparato sulle immunità funzionali ed extrafunzionali proprie dei titolari della cariche omologhe a quella del Presidente del Consiglio dei ministri italiano, la parte privata contesta puntualmente le tesi difensive.

In particolare sarebbe l'esigenza di diversificare la disciplina delle situazioni (oggettive) differenti, in rapporto con quella di non collegare la differenziazione al soggetto, in quanto tale, a condurre alla definizione dell'eguaglianza come «pari trattamento di pari situazioni e diverso trattamento di situazioni diverse». Ne deriva, da un lato, che il legislatore non è libero di differenziare i soggetti fin dove la Costituzione non frappone limiti specifici e, dall'altro, che le

differenziazioni normative possono essere eccezionalmente legittime, nei limiti in cui si riflettano sull'oggetto e sempre che sussista un nesso di assoluta necessità tra la differenziazione ed un fine costituzionalmente consentito e se sono ispirate a ragionevolezza: il che impone che si versi in ipotesi in cui siano le «situazioni di fatto» messe a confronto ad essere tra loro differenti. Al contrario, nel caso di specie, la situazione in cui si trovano i titolari delle cinque cariche è ontologicamente identica a quella di qualsiasi altro cittadino perseguito per reati comuni.

La memoria contesta poi la pertinenza degli esempi di «sospensione» richiamati *ex adverso* e cioè l'art. 18, comma 1, lett. *b*), cod.proc.pen., gli artt. 3, 37, 41, 47, 71, 344, 477 e 479 cod.proc.pen. (ipotesi di sospensione «endoprocessuale», ossia di temporanea stasi dell'*iter* processuale, giustificate da ragioni interne al processo che ne causano una sorta di quiescenza, in cui la momentanea sospensione si giustifica per assicurare il diritto di difesa e la terzietà-imparzialità del giudice, o per ottenere l'autorizzazione a procedere, o per garantire una sollecita definizione del processo).

Considerazioni analoghe valgono per tutti gli altri casi di «sospensione», singolarmente contestati, unitamente: 1) alla citazione dell'art. 205 cod.proc.pen. la cui *ratio* è di evitare che i soggetti ivi previsti non rendano in pubblico la loro deposizione, così limitandosi a disciplinarne le modalità di assunzione e non esimendoli dal relativo dovere; 2) al richiamo all'art. 5 della legge n. 1 del 1981, che non configura una causa di sospensione, bensì una causa di non punibilità specifica, avente per oggetto le sole manifestazioni di pensiero funzionali all'esercizio dei poteri-doveri propri dei componenti del C.S.M.; 3) al riferimento alla procedibilità «a richiesta» o dietro «autorizzazione» del Ministro della giustizia (artt. 8, 9, 10 e 313 cod.pen.), ovvero su querela della persona offesa: qui la condizione di procedibilità gioca a tutela del soggetto passivo del reato, e non già del soggetto attivo.

E' inconferente anche la citazione delle immunità di cui alla Convenzione di Vienna, perché l'ordinamento consente – per il rispetto dell'eguaglianza degli Stati – trattamenti di privilegio in favore di determinati soggetti per la loro qualità di funzionari di altri Stati; ma ciò avviene per il principio di cui all'art. 10 Cost., che conferisce alle norme internazionali generalmente riconosciute il

livello di norme primarie: il rango costituzionale della norma di adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale (anche consuetudinario) giustifica la compressione del principio di eguaglianza e del diritto alla tutela giurisdizionale. Anche l'estradizione è una delle forme di collaborazione tra Stati in materia penale: la *ratio* della sospensione del processo in tal caso sta nel rispetto della sovranità degli altri Stati (l'estradizione opera esclusivamente per i reati per i quali è stata concessa).

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale di Milano solleva questione di legittimità costituzionale del comma 2, in relazione al comma 1, dell'art. 1 della legge 20 giugno 2003, n.140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), il quale, fatti salvi gli articoli 90 e 96 della Costituzione, dispone la sospensione, dall'entrata in vigore della legge stessa, dei processi penali in corso nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 (Presidente della Repubblica, Presidente del Senato della Repubblica, Presidente della Camera dei deputati, Presidente del Consiglio dei ministri, Presidente della Corte costituzionale), in ogni fase, stato o grado, per qualsiasi reato, anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime.

Secondo il giudice remittente la norma censurata, nello stabilire per i processi suindicati la sospensione automatica, generalizzata e senza prefissione di un termine finale, viola l'art. 3 Cost., anzitutto con riguardo all'art. 112 Cost., che sancisce il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale; in secondo luogo con riferimento agli artt. 68, 90 e 96 Cost., in quanto attribuisce alle persone che ricoprono una delle menzionate alte cariche dello Stato una prerogativa non prevista dalle citate disposizioni della Costituzione, che verrebbero quindi ad essere illegittimamente modificate con legge ordinaria, in violazione anche dell'art. 138 Cost., disposizione questa che il remittente non indica nel dispositivo dell'ordinanza, ma cita in motivazione ed alla quale fa implicito ma chiaro riferimento in tutto l'*iter* argomentativo del provvedimento; infine viola gli artt. 24, 111 e 117 Cost., perché non consente l'esercizio del diritto di difesa da parte dell'imputato e delle parti civili, in contrasto anche con la Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

2.— In via preliminare si osserva che l'astensione dei magistrati componenti del collegio presso il quale era incardinato il processo penale e che ha sollevato la presente questione incidentale non ha influenza sulla rilevanza e quindi sull'ammissibilità della medesima.

L'astensione, infatti, non comporta la regressione del giudizio ad una fase preprocessuale, tale da escludere l'immediata applicazione della norma da scrutinare.

E' opportuno soggiungere che, secondo il principio affermato dall'indirizzo di gran lunga prevalente di questa Corte (v., *ex plurimis*, ordinanze [n. 270 del 2003](#), [n. 383 del 2002](#), [n. 110 del 2000](#), sentenze [n. 171 del 1996](#) e [n. 300 del 1984](#)), le vicende del giudizio *a quo* non incidono sullo svolgimento del processo costituzionale, caratterizzato dall'interesse generale alla risoluzione della prospettata questione. Né si può aderire alla tesi difensiva secondo la quale, non essendovi altri processi pendenti nei quali potrebbe ipotizzarsi l'applicazione della norma censurata, non sarebbe configurabile alcun interesse generale cui riferirsi. Non soltanto, infatti, non è provata tale situazione, ma la tesi non tiene conto del rilievo secondo cui la disposizione in oggetto (comma 2 dell'art. 1 della legge n. 140 del 2003) ha carattere di transitorietà anche rispetto alla norma – non espressamente formulata ma necessariamente desumibile – la quale impone l'immediata sospensione di quei processi penali nei quali dovesse verificarsi in qualsiasi momento la coincidenza della qualità d'imputato con quella di titolare di una delle cinque alte cariche indicate nel comma 1 dello stesso art. 1.

La questione, pertanto, non riguarda soltanto il processo in cui è stata sollevata, ma ha valenza generale, sicché dev'essere esaminata nel merito.

3.— Per rispondere agli interrogativi posti dall'ordinanza di rimessione occorre, in primo luogo, definire quali siano la natura, la funzione e la portata della normativa impugnata.

Essa riguarda una sospensione del processo penale, istituto che si sostanzia nel temporaneo arresto del normale svolgimento del medesimo ed è oggetto non di una disciplina generale, bensì di specifiche regolamentazioni dettate con riguardo alla diversità dei presupposti e delle finalità perseguite.

Le sospensioni possono essere così raggruppate:

a) sospensioni per l'esistenza di una pregiudiziale (costituzionale, comunitaria, civile, amministrativa, tributaria etc.);

b) sospensioni dovute all'instaurazione di procedimenti incidentali finalizzati ad assicurare la terzietà del giudice o la serenità dello svolgimento del processo (ricusazione, rimessione);

c) sospensioni per il compimento di atti e comportamenti che possono influire sull'esito del processo in modo tale da rendere tale esito, nella valutazione del legislatore, preferibile rispetto a quelli prevedibili sulla base del normale svolgimento del processo stesso (come avviene per l'affidamento in prova dell'imputato nel processo minorile e per il compimento delle riparazioni, delle restituzioni e del risarcimento del danno nel processo davanti al giudice di pace);

d) sospensioni per ragioni soggettive, quali quella dipendente dalla condizione dell'imputato che per infermità di mente non è in grado di partecipare coscientemente al processo, e quella degli appartenenti a reparti mobilitati prevista dall'art. 243 del codice penale militare di guerra.

Se si prescinde da quest'ultima, peraltro prevista in un testo risalente (regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303), mai sottoposto a scrutinio di costituzionalità e soprattutto connesso ad una situazione eccezionale quale lo stato di guerra, le altre sospensioni soddisfano esigenze del processo e sono finalizzate a realizzare le condizioni perché esso abbia svolgimento ed esito regolari, anche se ciò può comportare la temporanea compressione dei diritti che vi sono coinvolti. Ciò vale anche per la sospensione stabilita per l'ipotesi dell'imputato incapace, perché la capacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo è aspetto indefettibile del diritto di difesa senza il cui effettivo esercizio nessun processo è immaginabile, come questa Corte ha affermato fin dai primi anni della sua attività (cfr. sentenze n. 59 del 1959 e [n. 354 del 1996](#)). Da quanto fin qui esposto emerge che la sospensione, di solito prevista per situazioni oggettive del processo, è funzionale al suo regolare proseguimento.

Ciò non significa che quello delle sospensioni sia un sistema chiuso e che il legislatore non possa stabilire altre sospensioni finalizzate alla soddisfazione di esigenze extraprocessuali, ma implica la necessità di identificare i

presupposti di tali sospensioni e le finalità perseguite, eterogenee rispetto a quelle proprie del processo.

4.— La situazione cui si riconnette la sospensione disposta dalla norma censurata è costituita dalla coincidenza delle condizioni di imputato e di titolare di una delle cinque più alte cariche dello Stato ed il bene che la misura in esame vuol tutelare deve essere ravvisato nell'assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche.

Si tratta di un interesse apprezzabile che può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale.

E' un modo diverso, ma non opposto, di concepire i presupposti e gli scopi della norma la tesi secondo la quale il legislatore, considerando che l'interesse pubblico allo svolgimento delle attività connesse alle alte cariche comporti nel contempo un legittimo impedimento a comparire, abbia voluto stabilire una presunzione assoluta di legittimo impedimento. Anche sotto questo aspetto la misura appare diretta alla protezione della funzione.

Occorre ora accertare e valutare come la norma incida sui principi del processo e sulle posizioni e sui diritti in esso coinvolti.

5.— La sospensione in esame è generale, automatica e di durata non determinata.

Ciascuna di siffatte caratteristiche esige una chiarificazione.

La sospensione concerne i processi per imputazioni relative a tutti gli ipotizzabili reati, in qualunque epoca commessi, che siano extrafunzionali, cioè estranei alle attività inerenti alla carica, come risulta chiaro dalla espressa salvezza degli artt. 90 e 96 della Costituzione.

Essa è automatica nel senso che la norma la dispone in tutti i casi in cui la suindicata coincidenza si verifichi, senza alcun filtro, quale che sia l'imputazione ed in qualsiasi momento dell'*iter* processuale, senza possibilità di valutazione delle peculiarità dei casi concreti.

Infine la sospensione, predisposta com'è alla tutela delle importanti funzioni di cui si è detto e quindi legata alla carica rivestita dall'imputato, subisce, per quanto concerne la durata, gli effetti della reiterabilità degli incarichi e

comunque della possibilità di investitura in altro tra i cinque indicati. E non è fondata l'obiezione secondo la quale il protrarsi dell'arresto del processo sarebbe da attribuire ad accadimenti e non alla norma, perché è questa a consentire l'indefinito protrarsi della sospensione.

6.— Da quanto detto emerge anzitutto che la misura predisposta dalla normativa censurata crea un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale.

La constatazione di tale differenziazione non conduce di per sé all'affermazione del contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione. Il principio di eguaglianza comporta infatti che, se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative. In tale seconda ipotesi, tuttavia, ha decisivo rilievo il livello che l'ordinamento attribuisce ai valori rispetto ai quali la connotazione di diversità può venire in considerazione.

Nel caso in esame sono fondamentali i valori rispetto ai quali il legislatore ha ritenuto prevalente l'esigenza di protezione della serenità dello svolgimento delle attività connesse alle cariche in questione.

Alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il cui esercizio, nel nostro ordinamento, sotto più profili è regolato da precetti costituzionali.

L'automatismo generalizzato della sospensione incide, menomandolo, sul diritto di difesa dell'imputato, al quale è posta l'alternativa tra continuare a svolgere l'alto incarico sotto il peso di un'imputazione che, in ipotesi, può concernere anche reati gravi e particolarmente infamanti, oppure dimettersi dalla carica ricoperta al fine di ottenere, con la continuazione del processo, l'accertamento giudiziale che egli può ritenere a sé favorevole, rinunciando al godimento di un diritto costituzionalmente garantito (art. 51 Cost.). Ed è appena il caso di osservare che, in considerazione dell'interesse generale sotteso alle questioni di legittimità costituzionale, è ininfluenza l'atteggiamento difensivo assunto dall'imputato nella concretezza del giudizio.

Sacrificato è altresì il diritto della parte civile la quale, anche ammessa la possibilità di trasferimento dell'azione in sede civile, deve soggiacere alla sospensione prevista dal comma 3 dell'art. 75 del codice di procedura penale.

7.— Si è affermato, per sostenere la legittimità costituzionale della legge, che nessun diritto è definitivamente sacrificato, nessun principio costituzionale è per sempre negletto.

La tesi non può essere accolta.

All'effettività dell'esercizio della giurisdizione non sono indifferenti i tempi del processo. Ancor prima che fosse espressamente sancito in Costituzione il principio della sua ragionevole durata (art. 111, secondo comma), questa Corte aveva ritenuto che una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa (sentenza [n. 354 del 1996](#)) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo (sentenza [n. 353 del 1996](#)).

8.— La Corte ritiene che anche sotto altro profilo l'art. 3 Cost. sia violato dalla norma censurata.

Questa, infatti, accomuna in unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni e distingue, per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti. Né vale invocare, come precedente e termine di comparazione, l'art. 205 cod.proc.pen. il quale disciplina un aspetto secondario dell'esercizio della giurisdizione, ossia i luoghi in cui i titolari delle cinque più alte cariche dello Stato possono essere ascoltati come testimoni.

Non è superfluo soggiungere che, mentre vengono fatti salvi gli artt. 90 e 96 Cost., nulla viene detto a proposito del secondo comma dell'art. 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che ha esteso a tutti i giudici della Corte costituzionale il godimento dell'immunità accordata nel secondo comma dell'art. 68 Cost. ai membri delle due Camere. Ne consegue che si riscontrano nella norma impugnata anche gravi elementi di intrinseca irragionevolezza.

La questione è pertanto fondata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Resta assorbito ogni altro profilo di illegittimità costituzionale.

9.— La disposizione direttamente impugnata si inserisce in un contesto normativo le cui articolazioni, per quanto riguarda i primi due commi – che si

riferiscono, rispettivamente, alle due situazioni della non sottoponibilità a processo e della sospensione dei processi eventualmente già in corso – sono dirette alla medesima, sostanziale finalità, hanno lo stesso ambito soggettivo di applicazione ed entrano in contrasto con gli stessi precetti costituzionali. Pertanto, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale deve estendersi anche ai commi 1 e 3, non direttamente impugnati, dell'art. 1 della legge n. 140 del 2003: al comma 1 per le ragioni appena dette, ed al comma 3, concernente la sospensione della prescrizione per il tempo di applicazione delle misure di cui ai primi due commi, perché lo stesso, caducati i precedenti, non ha alcuna autonomia applicativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata decisione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 110, quinto comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), sollevata dal Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n.140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della predetta legge n. 140 del 2003.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2004.

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2004.