

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI RAPPORTI FRA LA FUNZIONE PARLAMENTARE E QUELLA GIURISDIZIONALE *

di Antonio D'Andrea **

1. Premessa. – 2. La tesi degli organi camerali sul legittimo impedimento. – 3. La replica degli organi giurisdizionali. - 4. Le sentenze della Corte costituzionale. - 5. Il faticoso argomentare del giudice costituzionale.

1. Premessa.

La modifica dell'art. 68 della Costituzione, avvenuta con la legge di revisione costituzionale del 29 ottobre 1993, n. 3, ha abolito l'obbligo per l'autorità giudiziaria di richiedere l'autorizzazione per procedere penalmente nei confronti dei parlamentari, nonché per limitarne la libertà personale qualora fossero condannati ad una pena detentiva con sentenza passata in giudicato. Dal quel momento numerosi e rilevanti contrasti tra Camere e organi giurisdizionali hanno contrapposto la funzione parlamentare a quella giurisdizionale lasciando al giudice costituzionale il gravoso compito di "comporre" rilevanti e distinti - anche se non necessariamente opposti - interessi costituzionali attraverso la risoluzione di due tipologie di conflitti di attribuzione, l'una, più cospicua e risalente, relativa alla sfera di applicazione dell'insindacabilità parlamentare (dalla quale discende l'irresponsabilità giuridica dei membri delle Camere), l'altra, più recente e quantitativamente più ridotta sebbene di grande rilievo, attinente alla possibile lesione dell'autonomia organizzativa delle Camere a causa di provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria nei confronti di parlamentari malgrado la loro assenza processuale connessa alla partecipazione all'attività della rispettiva Assemblea.

I conflitti del primo tipo attengono alla garanzia sancita dall'art. 68, prima comma, della Costituzione, che istituisce in favore dei parlamentari una vera e propria deroga al principio di legalità ordinaria posto che negli altri commi della medesima disposizione

* Relazione tenuta il 26 novembre 2006 presso l'Università degli Studi della Calabria al Convegno "La giustizia costituzionale nella attuale fase di transizione: aspetti problematici e tendenze evolutive", in memoria del Professore Albino Saccomanno.

** Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Brescia.

costituzionale la prevista autorizzazione camerale si risolve piuttosto in una deroga transitoria al principio di uguaglianza, di cui godono i parlamentari sino a quando conservano lo *status* connesso alla loro elezione e, conseguentemente, nella sola sospensione delle regole procedurali generali nei confronti di deputati e senatori.

La Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 1150 del 1988 (meglio nota come “caso Marchio”) ha, come è noto, inaugurato un filone giurisprudenziale “filoparlamentarista” consolidatosi negli anni e volto sostanzialmente ad attribuire alla Camera di appartenenza del parlamentare il potere di decidere se le opinioni da quest’ultimo espresse siano o meno insindacabili, salva la possibilità per l’autorità giudiziaria di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale ove intenda contestare la deliberazione della Camera che ritenga applicabile in giudizio la prerogativa dell’insindacabilità.

In questa relazione tuttavia mi occuperò esclusivamente della seconda tipologia di conflitti, che, come ricordato, riguarda l’autonomia organizzativa delle Camere, lesa da provvedimenti giurisdizionali (assunti da giudici penali competenti ad accertare la responsabilità dei membri delle Camere per fatti di reato) che avrebbero ingiustificatamente fatto prevalere l’interesse all’esercizio della funzione giurisdizionale sull’espletamento dell’attività parlamentare da parte dell’imputato tenuto a parteciparvi.

In tali circostanze, le ragioni del conflitto sorgono in seguito alla richiesta dell’imputato parlamentare volta ad ottenere un rinvio dell’udienza, motivato da assoluta impossibilità a comparire dinanzi al giudice. Nelle fattispecie che saranno richiamate, nel mentre l’organo parlamentare sosteneva che l’imputato fosse impossibilitato a comparire all’udienza fissata in ragione della concomitanza della stessa con i lavori della Camera di appartenenza, ai quali egli aveva il dovere di partecipare, il giudice, rigettando la richiesta avanzata dall’imputato parlamentare, proseguiva il processo reputando la sua assenza non giustificata e dunque non rientrante nei casi previsti dall’art. 486, primo e secondo comma, c. p. p. , che consentono il rinvio per il verificarsi di caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento.

2. La tesi degli organi camerali sul legittimo impedimento.

La lesione degli “interessi” dell’istituzione parlamentare da parte dell’autorità giudiziaria si produce anche quando la funzionalità dell’Assemblea viene ad essere ridotta indirettamente, ad esempio non consentendo la partecipazione di un deputato o di un senatore ai lavori parlamentari.

Sulla base di queste considerazioni la Camera ricorrente, nel primo dei conflitti sollevati, sostiene che il bilanciamento deve contemperare le esigenze di efficienza del processo e quelle inerenti all'autonomia, indipendenza e funzionalità degli organi parlamentari, così da realizzare il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato. *«Le attribuzioni costituzionali del Parlamento non sono estranee rispetto alle funzioni che il giudice è chiamato a svolgere. Il principio di leale collaborazione – afferma la difesa del Senato, richiamando i principi sanciti dalla giurisprudenza costituzionale – impone a tutti i poteri dello Stato di svolgere le proprie funzioni valorizzando anche interessi che la Costituzione affida ad altri poteri, nell'esercizio delle autonomie costituzionali loro riconosciute. Il dovere di collaborare lealmente si pone come principio generale cui necessariamente deve ispirarsi l'esercizio di funzioni costituzionalmente riconosciute, tanto più che la flessibilità che discende dall'applicazione del metodo collaborativo non potrebbe certamente condurre a deroghe o impedimenti dell'esercizio di una delle funzioni interferenti, e in specie, della funzione giurisdizionale»* (Senato della Repubblica, memoria difensiva depositata a seguito di costituzione nel conflitto sollevato dalla Camera dei deputati, sentenza n. 225 del 2001, punto n. 7 del ritenuto in fatto).

Ciò che si contesta – aggiunge la difesa del Senato – è proprio l'affermazione del giudice secondo cui *« la norma processuale non avrebbe consentito di attivare una forma di collaborazione per evitare la lesione della posizione di autonomia dell'organo parlamentare»* (Senato della Repubblica, sentenza n. 225 del 2001, punto n. 7 del ritenuto in fatto).

Secondo la Camera ricorrente, *«il bilanciamento sarebbe possibile, assegnando all'impedimento parlamentare una funzione giustificativa della modificazione dei tempi della funzione giurisdizionale solo quando è in gioco la superiore esigenza della validità delle deliberazioni della Camera, che può essere assicurata esclusivamente dal raggiungimento dei quorum prescritti dalla Costituzione»* (ricorso della Camera dei deputati 10 maggio 2000, iscritto al n. 21 del registro conflitti 2000 e deciso con sentenza n. 225 del 2001).

In particolare, *«La previsione dell'assolutezza dell'impedimento parlamentare in riferimento alle sedute destinate a votazioni non comprometterebbe [...] la funzionalità del processo né lederebbe le prerogative dell'autorità giudiziaria; inoltre rappresenterebbe una soluzione certa, fondata su un criterio automatico ed oggettivo. La soluzione opposta, lasciando al giudice penale il potere discrezionale di valutare, di volta in volta, l'assolutezza dell'impedimento del parlamentare offrirebbe invece minori garanzie non*

solo della situazione soggettiva del singolo deputato, ma della funzionalità e dell'autonomia della Camera» (ricorso della Camera dei deputati del 10 maggio 2000 cit.).

3. La replica degli organi giurisdizionali.

La posizione dell'autorità giudiziaria risulta particolarmente chiara nella sentenza della Corte di cassazione n. 390 del 15 febbraio 2001 (impugnata con ricorso della Camera dei deputati e parzialmente annullata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 284 del 2004), in cui la V^a sezione penale affermava che *«l'indiscriminata valenza dell'impedimento di natura parlamentare paralizzerebbe la definizione del procedimento»* e che, pertanto, *«il delicato equilibrio fra la funzione giurisdizionale e quella parlamentare trova contemperamento nel bilanciamento degli interessi confliggenti, operato di volta in volta dal giudice, sulla scorta della situazione processuale»*. La Cassazione aggiungeva che *«la definizione del processo in tempi ragionevoli non soddisfa solo l'interesse punitivo [...] dello Stato e la legittima aspettativa della persona offesa, ma anche l'interesse dello stesso imputato, ove questo non si proponga fini dilatori»*.

Il riconoscimento del legittimo impedimento doveva pertanto essere rimesso alla discrezionalità del giudice, sulla base di *«una considerazione indistinta di equiordinazione, in linea di principio, di tutte le attività nelle quali si realizza la funzione parlamentare»*, da valutarsi caso per caso.

4. Le sentenze della Corte costituzionale

I diversi ricorsi sollevati dalle Camere in tema di "legittimo impedimento" sono stati affrontati e risolti dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 225 del 2001, n. 263 del 2003, n. 284 del 2004 e n. 451 del 2005¹.

La sentenza n. 225 del 2001 è stata decisa dalla Corte nel senso dell'accoglimento del ricorso e conseguente annullamento delle impugnite ordinanze del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano. Con la seconda decisione (sentenza n. 263 del 2003) la Corte ha accolto il ricorso e annullato l'impugnata ordinanza della Corte di Assise di

¹ Si segnala che la Corte costituzionale ha giudicato inammissibile un ricorso sollevato dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione Umberto Bossi, contro la Corte d'appello di Milano che aveva respinto le istanze di rinvio presentate dal Ministro imputato e motivate da concomitanti impegni di governo. Il Ministro ricorrente riteneva che spettasse a lui soltanto, *«stabilire insindacabilmente l'agenda dei lavori e degli impegni che lo riguardano e che discendono dalla carica ricoperta»*, non potendo pertanto l'autorità giudiziaria porlo nella condizione di dover scegliere tra l'esercizio del diritto inviolabile di difesa nel processo e l'adempimento dei suoi doveri d'ufficio. Con ordinanza n. 221 del 2004, il giudice costituzionale ha preliminarmente rigettato il ricorso, per difetto del presupposto soggettivo, ritenendo di non poter considerare il singolo Ministro organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà del Governo del quale fa parte.

primo grado di Reggio Calabria. Il terzo conflitto viene definito dalla Corte (sentenza n. 284 del 2004) con un parziale accoglimento del ricorso senza però alcun annullamento dei provvedimenti giurisdizionali impugnati (un'ordinanza e la sentenza di primo grado del Tribunale di Taranto; la sentenza di secondo grado della Corte d'appello di Lecce – sezione distaccata di Taranto; la sentenza definitiva della Corte di cassazione, V^a sezione penale).

La quarta sentenza (n. 451 del 2005), da ultimo, dispone il parziale accoglimento dei ricorsi riuniti e l'annullamento di una sola ordinanza del Tribunale di Milano, mentre per altre quattro ordinanze impugnate (una della prima sezione penale; tre della quarta sezione penale) è stato disposto l'annullamento *«nei limiti di cui in motivazione»* (con una sorta di sentenza interpretativa di accoglimento parziale). Nessuna pronuncia di annullamento è stata emessa nei confronti delle sentenze del Tribunale di Milano, prima sezione penale, 22 novembre 2003 n. 11069 e del Tribunale di Milano, quarta sezione penale, 29 aprile 2003 n. 4688 (sentenze di primo grado emesse in due distinti procedimenti nei confronti del deputato Previti) *«non essendo esse affette da vizi rilevabili in sede di conflitto di attribuzione»*.

A questo riguardo va rilevato che già con la sentenza n. 225 del 2001 la Corte costituzionale, pur avendo fatto seguire all'accoglimento del ricorso della Camera l'annullamento delle ordinanze del GUP, non aveva reso alcun provvedimento nei confronti di altri atti processuali emessi dal giudice ordinario successivamente a quelle ordinanze, essendo il processo penale proseguito nelle more del giudizio costituzionale, come si dirà immediatamente.

Analogamente, nella sentenza n. 263 del 2003 – disposto l'annullamento dell'ordinanza della Corte di Assise di primo grado di Reggio Calabria perché lesiva della posizione della Camera ricorrente – la Corte costituzionale concludeva il punto 5 del Considerato in diritto affermando che *«spetterà alle competenti autorità giurisdizionali investite del processo (essendosi questo nel frattempo concluso in primo grado) valutare le eventuali conseguenze di tale annullamento sul piano processuale»*.

Emblematico quel che è accaduto presso la prima sezione penale del Tribunale di Milano dopo la sentenza della Corte n. 225 del 2001.

Il Tribunale nel disporre, con ordinanza del 1° ottobre 2001, la prosecuzione del dibattimento, prendeva atto dell'annullamento da parte della Corte costituzionale dell'ordinanza del GUP 20 settembre 1999, considerando esplicitamente tale ordinanza

tamquam non esset e, tuttavia, la conseguente nullità “*innocua*” rispetto al prosieguo del dibattimento.

Riproposto conflitto di attribuzione (questa volta nei confronti del Tribunale di Milano) la Camera riteneva ancora più compromesse le sue attribuzioni dalla elusione del giudicato costituzionale, a seguito della elaborazione della «*non conosciuta categoria della innocuità e della illegittimità compiuta dal giudice*». Ebbene, questa doglianza non è stata accolta dalla Corte che, con riferimento all’ordinanza del 1° ottobre 2001 del Tribunale di Milano, non ha ritenuto di dover sindacare la motivazione processuale adottata dall’autorità giudiziaria, secondo la quale la natura e la rilevanza delle attività svolte a seguito dell’ordinanza del GUP annullata dalla Corte costituzionale, non si estendeva agli atti processuali posteriori (non aveva, perciò, “*effetto diffusivo*” e, dunque, ben poteva considerarsi innocua).

D’altro canto – dice la Corte costituzionale con la sentenza n. 451 del 2005 – «*il prosieguo del giudizio penale – dopo l’annullamento, da parte di questa Corte, delle ordinanze del giudice dell’udienza preliminare – sotto nessun profilo può considerarsi come “giudizio di ottemperanza” del giudicato costituzionale, ostando a tale configurazione le differenze oggettive e soggettive esistenti fra il processo costituzionale e quello penale*».

La sentenza n. 451 del 2005 ha, dunque, avuto il merito di affrontare esplicitamente il tema di quali provvedimenti debba adottare la Corte costituzionale una volta rilevato che il giudice abbia utilizzato nei suoi provvedimenti «*affermazioni lesive delle attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati*» non riconoscendo al parlamentare il legittimo impedimento al fine di ottenere il rinvio di un’udienza penale per consentirgli di partecipare ai lavori parlamentari.

Individuati quei provvedimenti, l’attenzione della Corte costituzionale, secondo quanto statuito con la sentenza da ultimo richiamata, deve dunque spostarsi sulle motivazioni che li sorreggono e ove tali motivazioni siano costituite esclusivamente da affermazioni lesive delle prerogative costituzionali degli organi parlamentari, il giudice costituzionale è tenuto ad annullarli. Se le motivazioni lesive sono solo parzialmente il fondamento su cui si regge l’atto giurisdizionale, allora l’annullamento riguarderà “parti” del provvedimento dell’autorità giudiziaria che per il resto non è pregiudicato dalla decisione della Corte. In questo caso di annullamento parziale, la Corte si limita a “rimproverare” il giudice per aver “abusato” della motivazione utilizzando affermazioni che esorbitano dalla sua competenza.

Proprio nel dispositivo della sentenza n. 451 del 2005 viene infatti detto che il Tribunale non avrebbe dovuto affermare che: a) il giudice dell’udienza preliminare non aveva alcun

obbligo di attivarsi per acquisire la prova dell'impedimento e che era irrilevante, a tal fine, la lettera di convocazione del capo del gruppo parlamentare; b) che sussiste impedimento soltanto quando in Parlamento siano previste votazioni e sia provata l'effettiva presenza dell'imputato ai lavori parlamentari. Da qui l'annullamento – nei limiti di cui in motivazione – di alcune delle ordinanze del Tribunale di Milano oggetto del ricorso per conflitto di attribuzione promosso, come ricordato, dalla Camera dei deputati.

5. Il faticoso argomentare del giudice costituzionale.

Si deve rilevare come, di fronte alla "aggressività ricorsuale" della Camera, la Corte abbia man mano dato una risposta preoccupata di evitare una formidabile intrusione esterna degli organi parlamentari sulle modalità di svolgimento dell'attività giurisdizionale.

Tuttavia, nonostante la Corte si sia sforzata di offrire un'equilibrata composizione di questi conflitti la posizione dei due poteri contrapposti non risulta, mio avviso, bilanciata non tanto per le soluzioni prescelte quanto per le motivazioni che sorreggono in buona parte le decisioni del giudice costituzionale.

In verità delle due l'una: o si arriva a sostenere che la partecipazione ai lavori parlamentari deve essere obbligatoriamente valutata dall'autorità giudiziaria come legittimo motivo che impedisce all'imputato di presenziare all'udienza penale (almeno ogni qualvolta siano previste sedute nelle quali l'Assemblea è tenuta a votare), ovvero si lascia al giudice competente e destinatario dell'istanza di rinvio per impedimento parlamentare la libertà di valutare, oltre alla natura dell'impedimento addotto, la stessa condotta dell'imputato (ad esempio, più o meno improntata a pratiche ostruzionistiche) e, probabilmente, il momento processuale nel quale si inserisce l'istanza di rinnovo (si pensi, ad esempio, all'imminenza della prescrizione del reato per il quale si procede).

Ed in effetti la Corte – senza evocare direttamente leale collaborazione o quant'altro, e pur avendo ben chiaro che non è suo compito stabilire i corretti criteri applicativi delle regole processuali (come pure la sussistenza di doveri giurisdizionali relativi ad attività di cui sia titolare l'imputato) – arriva a sostenere sin dalla sentenza n. 225 del 2001 che *«in linea di principio non sarebbe impossibile adattare i calendari dell'udienza, preventivamente stabiliti e discussi con le parti, in modo da tener conto dei prospettati impegni parlamentari concomitanti dell'imputato. È ben noto infatti che vi sono giorni della settimana (di massima, almeno il lunedì e il sabato, oltre naturalmente la domenica) e periodi dell'anno in cui non vengono programmate riunioni degli organi parlamentari. Così che udienze*

preliminari svoltesi (come nella specie) in uno dei procedimenti nel corso di quasi un anno e, nell'altro, nel corso di oltre un anno, con un totale, per ciascuno, di una ventina di convocazioni, sarebbero suscettibili di una organizzazione dei tempi, anche attraverso la consultazione dei calendari parlamentari, tale da evitare, almeno di norma, la concomitanza con i lavori della Camera, e quindi l'insorgere di quelle che lo stesso giudice procedente ha per lungo tempo considerato come impedimenti assoluti alla presenza dell'imputato nell'udienza, e da ultimo invece ha negato essere tali». Ed ancora, nella sentenza n. 263 del 2003 la Corte insiste nell'affermare che «il giudice non può, al di fuori di un ragionevole bilanciamento fra le due esigenze, entrambe di valore costituzionale, della speditezza del processo e della integrità funzionale del Parlamento, far prevalere solo la prima, ignorando totalmente la seconda». Così come, nella sentenza n. 284 del 2004, la Corte ritiene che il giudice non abbia operato «una valutazione in concreto atta a bilanciare l'interesse allo svolgimento del processo con l'interesse della Camera alla partecipazione del suo componente ai lavori programmati, secondo l'ordine del giorno prodotto allo stesso Tribunale, o a rendere compatibili le due esigenze».

Nella realtà la Corte solo in apparenza rimprovera ai giudici di non aver bilanciato in concreto tra due esigenze di pari valore poiché, a voler ben vedere, lascia intendere – a mio avviso chiaramente – che la partecipazione ai lavori parlamentari avrebbe dovuto essere valutata dall'autorità giudiziaria sempre come legittimo impedimento a partecipare all'udienza penale.

Ed in effetti, con la sentenza n. 451 del 2005 il giudice costituzionale arriva a dire a chiare lettere che l'autorità giudiziaria «come la Corte ha rilevato, ha l'onore di programmare il calendario delle udienze in modo da evitare coincidenze con i giorni di riunione degli organi parlamentari».

Nessuna leale collaborazione, nessun bilanciamento, quindi: nel merito per la Corte prevale la funzione parlamentare nonostante la lunga e apprezzabile premessa della prima sentenza (la n. 225 del 2001) secondo la quale «la posizione dell'imputato, che sia membro del Parlamento, di fronte alla giurisdizione penale – dopo l'abrogazione dell'originario secondo comma dell'art. 68 della Costituzione, ad opera della legge costituzionale n. 3 del 1993 – non è assistita da speciali garanzie costituzionali diverse da quelle stabilite, sul piano sostanziale, dall'art. 68, primo comma, Cost. [...] e, sul piano procedimentale, dal secondo e dal terzo comma del medesimo art. 68».

Per fortuna la Corte, come si è detto, non porta alle estreme conseguenze le sue statuizioni arrivando ad accogliere il ricorso delle Camere senza annullare l'atto (gli atti)

lesivo (lesivi) e limitandosi, con qualche equilibrismo, ad annullare parzialmente le motivazioni dei provvedimenti giurisdizionali che non accolgono la richiesta di rinvio per impedimento parlamentare, purché si fondino anche su affermazioni di tipo squisitamente processuale (quale ad esempio l'applicabilità o meno ad una certa fase del processo del legittimo impedimento dell'imputato parlamentare).

Resto dell'idea (già espressa nel mio volume *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, pp.16-17) che, con riferimento a questo genere di conflitti la Corte costituzionale avrebbe potuto tranquillamente sottrarsi alla "aggressività ricorsuale" della Camera, evitando di decidere nel merito conflitti aventi ad oggetto esclusivamente atti di natura giurisdizionale riferiti a procedimenti avviati, peraltro, da molto tempo se non addirittura conclusi. Lo avrebbe potuto fare, come nei conflitti relativi all'insindacabilità dei parlamentari, per i quali propende per la "via processuale" dell'improcedibilità o dell'inammissibilità – sentenza n. 116 del 2003 – e tenendo ferma la sua più recente giurisprudenza volta opportunamente ad impedire che il conflitto di attribuzione si risolvesse «*in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale*» (Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 1999).

Un'ultima annotazione sulla più subdola delle argomentazioni avanzata dagli organi parlamentari (e nella sostanza non so quanto disattesa dalla Corte costituzionale che, per la verità, nei Considerato in diritto, mentre parla di bilanciamento, omette un riferimento testuale a tale espressione), vale a dire il principio di leale collaborazione, che dovrebbe intercorrere tra gli organi cui è affidata la funzione giurisdizionale e gli organi che nel sistema costituzionale sono chiamati ad espletare la funzione parlamentare. Appare evidente la ragione per la quale «*non è forse del tutto proprio invocare, a proposito dei rapporti fra poteri politici e poteri di garanzia, il principio di leale collaborazione, che la giurisprudenza costituzionale e la stessa Costituzione richiama come regola nei rapporti fra poteri (specie fra poteri centrali e periferici). In realtà, fra poteri politici e poteri di garanzia, in particolare poteri giudiziari, la cifra dominante non è data tanto dalla collaborazione in senso stretto, quanto dalla distinzione dei compiti, dal reciproco rispetto e dalla reciproca lealtà*». (V. ONIDA, *Prolusione del Presidente della Corte costituzionale all'Inaugurazione dell'anno accademico 2004-2005 dell'Università degli Studi Roma Tre*). Se la strada offerta dal sistema costituzionale agli organi politici è diversa dall'incamminamento riservato agli organi giurisdizionali è bene sforzarsi di rimarcare che qualsiasi obbligata confluenza di un percorso nell'altro, al di fuori di quanto espressamente

previsto dall'art.68 Cost., rischia di provocare un pericoloso incidente istituzionale di certo vietato dal dettato costituzionale vigente.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali