

**L'esecuzione di sentenza penale di condanna definitiva
e la sua incidenza sullo *status* di parlamentare:
i possibili epiloghi costituzionali del "caso Previti", nella crisi dell'art. 66 Cost.**

di Tommaso F. Giupponi *

(16 maggio 2006)

Nei giorni scorsi, in seguito alla condanna definitiva da parte della Corte di cassazione per la vicenda Imi-Sir, Cesare Previti ha annunciato le sue dimissioni da parlamentare, costituendosi nel carcere romano di Rebibbia. Attualmente, come noto, sconta la pena presso il suo domicilio, in virtù dell'art. 7, comma secondo, della legge n. 251 del 2005 (c.d. ex Cirielli). Sembra così essersi avviata a conclusione una vicenda politico-giudiziaria iniziata dieci anni fa, e che ha, direttamente o indirettamente, coinvolto tutti gli apparati dello Stato, Corte costituzionale compresa (cfr. le decisioni nn. 101 del 2000, 225 del 2001 e 451 del 2005; nonché il dibattito ospitato in questo *Forum*). La scelta di Previti, in ogni caso, lascia aperti i dubbi sollevati non appena giunta la notizia della sua condanna, e connessi al rapporto tra libero mandato parlamentare ed esecuzione di una sentenza penale di condanna definitiva; in particolare, ripropone il problema dell'incidenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici sullo *status* di componente di una delle Camere.

Come noto, infatti, la legge cost. n. 3 del 1993, nel riformare il sistema di autorizzazioni parlamentari, ha inciso anche sul terzo comma dell'art. 68 Cost., eliminando l'autorizzazione necessaria in caso di esecuzione di sentenza definitiva di condanna. In pratica, il parlamentare condannato può vedere limitata la sua libertà personale senza più alcuna tutela ad opera della Camera di appartenenza. Tal scelta, forse troppo affrettata, rende quindi in ipotesi regola ciò che prima doveva considerarsi eccezione: lo svolgimento del mandato parlamentare in stato di detenzione. Per quanto riguarda l'arresto in flagranza, invece, come noto esso è stato sempre ammesso, anche se un'anomala norma del TU sulle leggi elettorali della Camera (art. 90), prevede la necessità di una sorta di convalida successiva, pena la decadenza del provvedimento coercitivo (cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 252).

Prima della riforma del 1993, infatti, solo in poche occasioni si pose materialmente il problema di un'esecuzione di sentenza penale definitiva nei confronti di membri del Parlamento, anche perché la vigenza della più generale autorizzazione a procedere rappresentava un filtro a monte assai efficace (anche se spesso abusato). A dimostrazione di ciò, solo in un caso la Camera autorizzò l'arresto di un suo componente condannato in via definitiva: era il 1984 e si trattava del parlamentare del MSI Abbatangelo (cfr. A. D'Andrea, *Note sull'autorizzazione all'arresto dei membri del Parlamento*, Milano, 1985, 66 ss.; L. Ciaurro, *I provvedimenti coercitivi nei confronti dei parlamentari*, in *Diritto e società*, 1986, 314 ss.). Ebbene, si pose per la prima volta allora il problema della compatibilità tra esercizio del mandato parlamentare e stato di detenzione definitiva (poi trasformato in affidamento in prova, con autorizzazione di allontanarsi dal comune di residenza per espletare il mandato parlamentare, anche se solo dalle ore 6.00 alle ore 21.00). Solo in tre occasioni, invece, la Camera aveva precedentemente autorizzato l'arresto preventivo di suoi componenti: Moranino (1951); Saccucci (1976); Negri (1983). Gli unici, in ogni caso, finora verificatisi (cfr. T.F. Giupponi, *Le immunità della politica*, Torino, 2005, 333 ss.).

Nessun nesso automatico, in ogni caso, è dato rinvenire tra condanna in via definitiva e decadenza dal mandato parlamentare; il discorso, ovviamente, cambia in relazione all'eventuale irrogazione della sanzione accessoria di cui all'art. 28 c.p., e cioè l'interdizione (temporanea o perpetua) dai pubblici uffici. Ciò, a ben vedere, non era successo nel caso di Abbatangelo, ma qualcosa di analogo era accaduto qualche anno prima (1979) a seguito della condanna definitiva dell'on. Tanassi nell'ambito del processo *Lockheed*. In quel caso, però, era stata la Corte costituzionale ad applicare la sanzione costituzionale accessoria della decadenza dalla carica di parlamentare, all'interno della sua speciale competenza in materia di reati ministeriali. In un altro caso, nel 1967, la Giunta delle elezioni e l'Assemblea della Camera avevano dichiarato decaduto l'on. Ottieri, a causa della cancellazione dalle liste elettorali connessa alla sentenza dichiarativa del suo fallimento (cfr. V. Lippolis, *Art. 66, in Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1986, 164-165). Dunque, sotto un profilo diverso.

Ma fino a che punto la nozione di pubblico ufficio è riconducibile all'esercizio di una carica elettiva, e in particolare all'espletamento del mandato parlamentare? Il discorso, a ben vedere, da un punto di vista formale non sembra porsi: lo stesso art. 357 c.p., nel definire la nozione di pubblico ufficiale, si riferisce espressamente a "coloro i quali esercitano

una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa". Dunque, anche i parlamentari. Da un punto di vista sostanziale, però, l'esercizio del mandato parlamentare, connesso ai meccanismi della rappresentanza politica nazionale, potrebbe apparire non del tutto assimilabile all'esercizio di altre pubbliche funzioni (e non a caso è costituzionalmente tutelato da tutta una serie di specifiche disposizioni). Non a caso, quando, si è voluta affermare la decadenza da cariche elettive a seguito di condanne per reati contro la pubblica amministrazione, lo si è fatto limitatamente alle amministrazioni locali e regionali (come, ad es. con la legge n. 16 del 1992). Tale differenza, si badi bene, è stata colta dallo stesso legislatore ordinario il quale, all'art. 289, comma terzo, c.p.p. ha espressamente previsto che la misura cautelare interdittiva della sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio non sia applicabile agli "uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare". Lo stesso legislatore, però, sembra aver sostanzialmente cambiato opinione, dal momento che l'art. 4 della legge n. 140 del 2003 prevede ora la necessità di un'autorizzazione, tra l'altro, anche in caso di esecuzione nei confronti di un parlamentare di una "misura cautelare [...] interdittiva", superando così l'espressa esclusione stabilita dal c.p.p.

In ogni caso, l'argomento non sembra irresistibile, visto che si tratta di misure precedenti la condanna definitiva, e che quindi ben possono giustificare (rispetto ad una decisione passata indenne a diversi gradi di giudizio) una disciplina più cauta e restrittiva, evitando la possibilità di eventuali abusi da parte dell'autorità giudiziaria. Il problema, però, rimane aperto: che fare nel caso di condanna all'interdizione dai pubblici uffici di un parlamentare? In tali casi, infatti, il giudicato penale si scontra con la tradizionale competenza delle Camere in merito alla c.d. verifica dei poteri, attualmente prevista dall'art. 66 Cost. e disciplinata dalle norme dei Regolanti parlamentari.

Veri e propri precedenti definitivi in materia non ce ne sono (cfr. G. Buonomo, in *Diritto & Giustizia*, 6 giugno 2001, all'indirizzo www.dirittoegiustizia.it). Nel 1999, infatti, si era per la prima volta posto il problema del rapporto tra interdizione dai pubblici uffici e mandato parlamentare. In quel caso, la Giunta delle elezioni della Camera aveva ricevuto richiesta di esecuzione della pena accessoria (della durata di due anni) inflitta in appello all'on. Dell'Utri, e divenuta ormai definitiva. Si aprì dunque un dibattito in merito alla possibilità di dare seguito a tale richiesta, al termine della quale la Giunta sostenne la non automaticità della decadenza dalla carica di parlamentare in seguito di sopravvenute circostanze di "incapacità elettorale". Questo perché "la Giunta e, successivamente, la Camera sono legittimate dall'articolo 66 della costituzione a valutare forme e modalità per salvaguardare la validità dell'atto elettivo, espressione della volontà del corpo elettorale, commisurando gli effetti sul mandato parlamentare del carattere temporaneo della pena accessoria". Alla luce di tali considerazioni, tre furono le soluzioni ipotizzate: a) dichiarazione di decadenza di Dell'Utri dal mandato parlamentare; b) sostanziale non applicazione della sanzione, per quanto di competenza della Camera, perché "produttiva di una situazione definitiva ed irreversibile"; c) sospensione temporanea dall'esercizio delle funzioni parlamentari e dalla relativa indennità "per tutto il periodo di vigenza" dell'interdizione, fermo restando lo *status* di deputato. Tra le tre soluzioni, la Giunta ritenne "più consona al principio generale di conservazione degli atti giuridici" l'ultima, aprendo il previsto procedimento istruttorio (2 dicembre 1999). In ogni caso, la vicenda non si concluse perché, su ricorso dello stesso Dell'Utri, la Cassazione condonò la pena accessoria precedentemente inflitta, circostanza di cui la Giunta prese atto, dichiarando chiuso il procedimento (cfr. il Resoconto del 12 luglio 2000).

L'anno successivo, poco dopo l'apertura della XIV legislatura, è stata disposta l'esecuzione di un ordine di carcerazione nei confronti dell'on. Frigerio, per un cumulo di diverse pene divenute ormai definitive. Investita della questione la Giunta, su iniziativa di un suo componente, si trattava di chiarire se a Frigerio, nel frattempo affidato in prova ai servizi sociali, fosse stata applicata anche la sanzione accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici (cfr. il Resoconto del 15 maggio 2002). Dopo una serie di richieste documentali allo stesso Frigerio, in parte inevase, la Giunta ha deciso di richiedere direttamente agli uffici giudiziari competenti copia della documentazione necessaria (cfr. il Resoconto del 20 novembre 2002), affidando successivamente ad un suo componente l'istruttoria in merito (cfr. il Resoconto del 5 marzo 2003). Da ultimo, comunicata dallo stesso Frigerio la fine del periodo di affidamento in prova, la Giunta ha deciso di "poter conseguentemente considerare cessata la questione di interesse", dal momento che l'esito positivo del periodo di prova "estingue la pena ed ogni effetto penale" (cfr. il Resoconto del 23 settembre 2004). Un atteggiamento dilatorio, dunque, che ha consentito un'altra volta alla Giunta di non esprimersi definitivamente in merito. Da ultimo, si ricorda anche il caso del sen. Jannuzzi, condannato in via definitiva in diversi procedimenti per diffamazione a mezzo stampa, e non interdetto dai pubblici uffici. Inizialmente rifugiatosi a Parigi, a Jannuzzi è stata infine concessa la detenzione domiciliare (24 luglio 2004), con la possibilità di uscire di casa dalle ore 8.00 alle ore 19.00 al fine di espletare il proprio mandato parlamentare. Come noto, Jannuzzi è stato successivamente graziato dal Presidente Ciampi (11 febbraio 2005).

Ora, la condanna di Previti sembra riaprire in qualche modo la questione. Due i possibili scenari. In caso di reale presentazione delle dimissioni (finora, sembra, solamente annunciate), si potrebbe aprire il tradizionale dibattito in

Assemblea che, per prassi consolidata e solo eccezionalmente abbandonata, dovrebbe in prima battuta concludersi con il loro respingimento, salva una loro successiva accettazione solo in caso di ripresentazione (cfr. V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, 213-214). Tale prassi, a ben vedere, mira a tutelare la libertà del mandato parlamentare, evitando possibili imposizioni da parte del partito di appartenenza o di gruppi di pressione. E' però immaginabile che la Camera, viste le motivazioni del tutto peculiari delle eventuali dimissioni, possa valutare di derogare eccezionalmente alla prassi in materia, prendendone atto automaticamente. Nulla vieta, però, (almeno formalmente) scelte diverse. In questo caso, si aprirebbe quindi un dibattito sul punto, al quale, tra l'altro, ha annunciato di voler partecipare lo stesso Previti (fermo restando il problema delle modalità di concessione di particolari permessi da parte dei giudici di sorveglianza). Se, invece, tali dimissioni non fossero presentate, si aprirebbe il già visto procedimento presso la Giunta delle elezioni, relativo alla pronuncia di decadenza di Previti. Pur in assenza di precisi precedenti in materia, gli esiti, ma soprattutto i tempi, di tale procedura appaiono però assai incerti. In ogni caso, non potrebbe in alcun modo negarsi una competenza delle Camere, in virtù dell'art. 66 Cost.

Dunque, sembra più che mai opportuno che il legislatore intervenga a disciplinare espressamente l'incidenza di una condanna penale definitiva sull'esercizio del mandato parlamentare, prevedendo eventuali casi di decadenza (sempre, però, da dichiarare definitivamente da parte dell'Assemblea di appartenenza), o regolando adeguatamente le modalità di svolgimento delle funzioni parlamentari da parte di soggetti in stato di detenzione. La legge n. 140 del 2003, intervenuta a distanza di dieci anni a dare attuazione alla riforma costituzionale del 1993, non ha però dato risposte sul punto, intervenendo invece (con misure di dubbia legittimità costituzionale) in particolare sull'insindacabilità e sulle c.d. intercettazioni indirette. In ogni caso, un quadro normativo non chiaro e l'eliminazione di ogni possibilità di filtro parlamentare in materia, rendono tuttora possibili situazioni di incertezza come quella di cui, probabilmente, sarà protagonista l'on. Previti.

Sullo sfondo, in ogni caso, resta il dubbio sulla esclusiva competenza parlamentare sulla c.d. verifica dei poteri, che appare ormai scelta assai rara nel panorama costituzionale contemporaneo (a parte il caso storico degli Stati Uniti e quelli, meno significativi, del Belgio, della Danimarca, del Lussemburgo e dell'Olanda), che da tempo sembra essersi ormai indirizzato verso una competenza di organi giurisdizionali, speciali o ordinari (così, tra l'altro, avviene in Gran Bretagna, Svezia, Grecia e Spagna) o, in altri casi, una possibilità di un ricorso, immediato o successivo ad una decisione parlamentare, alla Corte costituzionale (come accade, ad es., in Austria, in Francia e in Germania). La scelta di lasciare esclusivamente alle concrete dinamiche politiche decisioni così delicate, infatti, può comportare il rischio di un utilizzo in chiave partigiana dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta in base all'art. 66 Cost. (si pensi alla recente contestazione dei risultati delle elezioni politiche, ma analoghe, anche se meno eclatanti, vicende si erano verificate anche nella XII e XIII legislatura) o, come dimostrato dalle vicende dei c.d. seggi fantasma della XIV legislatura, può portare a situazioni di vero e proprio stallo.

* Professore incaricato di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino - giupponi@giuri.unibo.it