

IL "CASO CITO": LA CORTE, I CONFLITTI E IL GIUDICATO

di Paolo Veronesi

(su *Diritto e Giustizia* 2004, fasc. 32, p. 12 ss.)

Nel merito, la sentenza n. 284/2004, non aggiunge nulla a quanto la Corte costituzionale ha già precisato nella sentenza n. 225/2001 (c.d. "caso Previti") e nella successiva sentenza n. 263/2003 (c.d. "caso Maticena"), delle quali vengono anzi richiamati - nella prima - ampi squarci testuali. Insomma, allorché la camera di appartenenza del parlamentare-imputato sollevi conflitti nei confronti del giudiziario non già per contestare (com'è ormai classico) l'errata applicazione della prerogativa di cui all'art. 68, comma 1, Cost., bensì il "cattivo uso" dell'art. 486 c.p.p. (ossia un'errata valutazione circa l'assoluta impossibilità dell'imputato a comparire in udienza a causa dei suoi impegni funzionali), occorre verificare se i magistrati abbiano adeguatamente contemperato le esigenze della giurisdizione con quelle dell'attività parlamentare (votazioni e quant'altro), senza avere dato alle une aprioristica prevalenza sulle altre. Nella sentenza n. 225, la Corte suggerisce altresì - <<in linea di principio>> - alcuni e non esaustivi "criteri guida", miranti a realizzare, sul punto, una "leale collaborazione" tra poteri: adattare i calendari delle udienze tenendo conto che in almeno tre giorni alla settimana (sabato, domenica e lunedì), nonché in specifici periodi dell'anno, le Assemblee sono praticamente inattive. Tale "proposta" non è poi ribadita né nella sentenza n. 263 né in quella qui commentata, quasi a sottolineare che si tratta comunque - come la Corte ha precisato sin da subito - di ambiti riservati alla discrezionale valutazione degli organi giurisdizionali, salva la possibilità delle Assemblee di sollevare conflitto di attribuzione sul "modo di esercizio" di questa competenza.

Nel caso in esame, la Corte procede lungo il cammino già percorso; riscontra perciò che le argomentazioni con cui - in primo grado, in appello e in Cassazione - si sono respinte le istanze mediante le quali il deputato Cito chiedeva il rinvio dell'udienza dibattimentale in ragione dei suoi impegni parlamentari appaiono *ictu oculi* incongruenti (si v. i relativi passaggi nel punto 5 del *Considerato in diritto*).

Va ribadito - a scanso di equivoci - che, così facendo, la Corte non crea un privilegio processuale assoluto del parlamentare: rimane comunque al giudice il compito di motivare se ritenga esistere o meno, nei singoli casi, l'impedimento a comparire in ragione degli impegni del rappresentante (magari sanando, con nuovi e più equilibrati argomenti, il vizio della sua precedente decisione). Il seguito della sentenza n. 225 - e lo stesso esito della sentenza n. 284 - confermano, sia pur da diversi angoli di visuale, proprio questo assunto.

E neppure la Corte si trasforma con ciò in un ulteriore giudice d'appello, visto che il portato delle sue pronunce incide, a ben vedere, su soggetti del tutto diversi da quelli impegnati nel giudizio ordinario; del resto, essa ha spesso ribadito che le pronunce giurisdizionali possono costituire materia di conflitto allorché si deduca in giudizio non già un mero *error in iudicando* bensì - come nella circostanza - un "cattivo esercizio del potere" che trascinasse nella lesione delle attribuzioni costituzionali di altri poteri (qui del Parlamento). Anche perché esaminare una sentenza e le sue potenzialità invasive nei confronti di poteri che non sono parti del giudizio in cui essa è adottata, non equivale affatto a ripetere il giudizio di merito in essa contenuto (come è confermato proprio dall'esito della pronuncia in commento).

Se, per il profilo sostanziale, la Corte non si avventura dunque oltre il tracciato delle già citate sentenze n. 225 e n. 263, la vicenda in esame rivela peraltro una particolarità di non poco conto, sulla quale conviene davvero soffermarsi.

Mentre nei casi affrontati in precedenza la Corte si era infatti espressa su processi che non avevano ancora esaurito il loro *iter*, il conflitto deciso con la sentenza n. 284 è invece promosso quando la pronuncia di merito è ormai passata in giudicato. Esso pone perciò, in primo luogo, il problema di precisare gli effetti che una decisione costituzionale sui conflitti possa sortire sulle sentenze definitive; al contempo, cala sul tappeto la questione relativa alla loro possibile "modulabilità".

Il conflitto tra poteri sollevato con riguardo a una pronuncia della Cassazione (o del Consiglio di Stato) - e, dunque, su una decisione ormai definitiva - è certamente ammissibile. La Corte lo ha scritto, senza sfumature, nella sentenza n. 285/1990: dopo aver sottolineato l'estrema delicatezza di una simile eventualità, essa infatti aggiungeva che <<una volta ammesso il conflitto su di un atto giurisdizionale, nulla rileva quale sia il giudice che l'ha emanato>>; si potrebbe

anzi <<osservare come, proprio perché il conflitto ha luogo nei confronti di una sentenza avverso la quale non è dato alcun mezzo di impugnazione, non possono sorgere nemmeno eventuali problemi relativi alla possibile concomitanza tra giudizio sul conflitto e giudizio di impugnazione>> (punto 2 del *Considerato in diritto*). Del resto, l'ammissibilità attiva e passiva in conflitto dei singoli organi giurisdizionali (e non della sola Cassazione) è stata sempre argomentata anche in ragione del carattere potenzialmente definitivo delle loro decisioni, ossia usando come parametro l'essenza propria delle pronunce del giudice di nomofilachia.

Né rileva, al proposito, il lungo tempo trascorso tra l'emergere della materia conflittuale e il momento in cui è stato effettivamente presentato ricorso: i conflitti non sono infatti soggetti ad alcun termine di decadenza. Ciò che conta - ha sempre affermato la Corte - è la persistenza dell'interesse ad agire; nel caso, ciò s'incarna, all'evidenza, nell'«interesse dell'organo parlamentare a non vedere affermato, senza controllo di questa Corte, un criterio concreto di componimento, ai fini del riconoscimento di un impedimento a presenziare all'udienza a causa di lavori parlamentari, delle istanze contrapposte volte a dare rilievo alla funzione parlamentare e a quella della giurisdizione penale, entrambe di rilevanza costituzionale» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

E neppure hanno rilievo le sorti della vicenda processuale in sé, la quale riguarda non la ricorrente Camera bensì il solo imputato-deputato (punto 3 del *Considerato in diritto*).

Detto questo, la Corte adotta - quale palmare conseguenza soprattutto dell'ultima affermazione appena ricordata - una pronuncia di "accoglimento parziale" del ricorso.

In primo luogo, essa riscontra che, nei tre gradi di giudizio, l'autorità giurisdizionale <<non ha operato il bilanciamento in concreto che le era demandato>>, ai sensi di quanto già stabilito nelle sentenze n. 225 e n. 263. Per affermarlo, la Corte ripete passo passo l'*iter* logico e il tenore delle argomentazioni adottate dal Tribunale di Taranto, dalla Corte d'appello di Lecce e dalla Cassazione, evidenziandone le indubbie aporie (cfr. il punto 5 del *Considerato in diritto*).

In seconda battuta, essa peraltro non accoglie la domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati, e quindi non "abbatte" il giudicato. L'argomentazione è saldamente ancorata alla fisionomia soggettiva e oggettiva del conflitto: <<l'avvenuto esaurimento della vicenda processuale, con la formazione del giudicato, impedisce che, nella specie, questa Corte possa dare alla propria pronuncia, concernente uno specifico episodio interno al processo, un contenuto tale da riaprire quella vicenda, rimettendo in discussione rapporti e situazioni giuridiche (concernenti non solo l'imputato, ma anche la parte civile) consolidatisi per effetto appunto del giudicato: riapertura dalla quale nessuna conseguenza potrebbe discendere per la tutela della posizione costituzionale della ricorrente>> (punto 6 del *Considerato in diritto*).

Insomma, se anche si riaprisse il processo - quale conseguenza dell'annullamento delle sentenze impugnate - la ricorrente Camera dei deputati non ne riceverebbe alcun beneficio ulteriore rispetto a quello ottenuto, come vedremo, con la pronuncia in commento. Al contempo, la Corte s'impegna a preservare lo stato dei rapporti giuridici (riguardanti l'imputato e la parte civile) ormai consolidati nel giudicato; essa si preoccupa cioè di proteggere i diritti ormai costituiti in capo a soggetti non abilitati a partecipare al conflitto costituzionale né - per la seconda - a sollecitarlo.

Il richiamo allo <<specifico episodio interno al processo>> non sembra escludere - anche se, a onor del vero, l'aggancio testuale è davvero troppo debole - che si possa, in futuro, assistere a difformi decisioni della Corte in ragione della diversa portata degli atti contestati. Insomma, nel "bilanciamento" tra un episodio interno a un lungo *iter* processuale e le conclusioni definitive riguardanti quel giudizio, la Corte, nel caso, privilegia le seconde. Ma ciò soprattutto perché l'interesse della parte attrice (Camera dei deputati) è già protetto con il riconoscimento delle sue ragioni costituzionali. Da ciò discende lo specifico senso dell'affermazione testuale appena evocata: ove fosse stato necessario tutelare la ricorrente attraverso il venir meno delle sentenze impugnate - afferma implicitamente la Corte - essa si sarebbe comportata di conseguenza.

Una conferma di ciò si ricava dalla già citata sentenza n. 285/1990. In quella circostanza la Corte non esitò ad annullare l'impugnata pronuncia della sentenza della Cassazione, mandando così "in frantumi" il giudicato. Allora, peraltro, l'annullamento dei deliberati della Suprema Corte rispondeva a un preciso interesse della Regione ricorrente in quel conflitto intersoggettivo: occorre che venisse ribadita la possibilità di impugnare le sue leggi ipoteticamente incostituzionali solo davanti alla Corte costituzionale, escludendo ogni forma di disapplicazione da parte di un qualsiasi giudice (com'era invece accaduto).

Dunque: occorre rifuggire dalla tentazione di rimarcare un'apparente contrasto tra la sentenza n. 285 e quella in

commento; in realtà, le affermazioni dell'una paiono del tutto congruenti a quelle espresse nell'altra.

Perché allora la Corte ha annullato le ordinanze impugnate nei conflitti poi risolti con le sentenze n. 225/2001 e n. 263/2003? Anche in quei casi essa si sarebbe insomma potuta limitare a stigmatizzare la lesione operata dai giudici, senza procedere all'annullamento degli atti dedotti in giudizio. E' evidente però come, in questi episodi, mancasse un "ingrediente" che la Corte ritrova invece nel caso di cui alla sentenza n. 284: l'esistenza di rapporti consolidati nel giudicato. In una vicenda processuale ancora "aperta" - sembra dirci la Corte - è preciso interesse del potere che ricorre ottenere una decisione che rimetta le cose "a posto" in vista del prosieguo del giudizio; ove tutto è già definito, questo interesse svanisce a fronte di altre priorità degne di considerazione. Lo stesso ritardo con cui la Camera procede ad impugnare le decisioni dei giudici potrebbe inoltre essere interpretato - anche se la Corte non si esprime in questi termini - come un *vulnus* al principio di leale cooperazione, il quale è ormai il vero protagonista di una serie sempre più consistente di conflitti (e non solo), declinando uno dei più pertinenti significati della c.d. divisione dei poteri (si v., ad es., la sentenza n. 379/1992 o la n. 110/1998, in cui la Corte precisa che i rapporti tra poteri debbono ispirarsi <<a correttezza e lealtà, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti>>).

Insomma, la (prima) morale che si ricava dalla vicenda è che la funzione essenziale della Corte, in casi come quello in esame, è la risoluzione del conflitto; l'annullamento dell'atto è un mero strumento rispetto allo scopo (sul punto si veda l'attento lavoro di M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Giuffrè, Milano 2003, p. 225). Ove lo strumento non fosse perciò utile all'obiettivo, è opportuno tralasciarlo, pena la fuoriuscita della Corte dall'alveo delle sue competenze e la sua trasformazione (nel caso) in un ulteriore (e abnorme) giudice d'appello. Tanto più se l'annullamento incide su diritti acquisiti e pone perciò - come già si è detto e come vedremo anche sotto - problemi di inviolabilità delle situazioni soggettive, oltre che di compatibilità con il principio di leale collaborazione e di divisione dei poteri.

La seconda morale è racchiusa in un implicito ma palese invito ad impugnare le decisioni dei giudici - almeno nei casi come quello definito con la sentenza n. 284/2004 - prima del passaggio in giudicato delle pronunce di riferimento. I rischi che si vogliono evitare sono di tutto rispetto: oltre ad ostacolare generici intenti dilatori sul piano dei tempi processuali (art. 111 Cost.), la "sollecitazione" tende a depotenziare gli effetti devastanti che un attento calcolo del ritardo potrebbe provocare nella sfera giuridica del terzo (art. 24 Cost.), il quale, pur non avendo alcun titolo per intervenire nel processo costituzionale - né essendo tutelabile da un altro potere che vi possa accedere in sua vece - sia comunque (e con fatica) riuscito ad ottenere il riconoscimento delle sue ragioni con una sentenza definitiva.

In pratica, tale invito alla tempestività è già stato collaudato dalla Corte con la messa a punto - sin dalla sentenza n. 1150/1988 - della procedura attivabile per i ben diversi conflitti promossi ex art. 68, comma 1, Cost. A ben vedere, la camera d'appartenenza del parlamentare sotto processo è qui chiaramente "sollecitata" a deliberare l'insindacabilità prima del passaggio in giudicato della sentenza. Solo in tal modo essa è in grado di bloccare il processo in corso, imponendo al giudice l'eventuale promozione di un conflitto avverso la sua stessa delibera. Viene, di conseguenza, da chiedersi che cosa accadrà in quei conflitti (ancora pendenti) ove la Corte è appunto chiamata a pronunciarsi su simili sentenze ormai dotate di definitività. Anche per questi casi - come si è detto sopra con riguardo alla sentenza n. 285 - occorre rifuggire dalla comode estensioni analogiche. E' vero che siamo al cospetto di pronunce ormai passate in giudicato (per cui la Corte potrebbe rispondere "picche", proprio per tutelare le situazioni acquisite, nonché - come si dirà - il legittimo affidamento) ma è oltremodo evidente che, in simili vicende, viene in rilievo una prerogativa delle Assemblee costituzionalmente prevista all'art. 68 Cost. L'annullamento dell'atto - insomma - così come nella sentenza n. 285, non è uno strumento "inerte" e abnorme rispetto all'oggetto della contesa, bensì - parrebbe - proprio il congegno utile per tutelare la prerogativa disciplinata in Costituzione. Anche se a questo si contrappone l'innegabile interesse dei terzi a non vedere rimessa in gioco una pronuncia che ha ottenuto il crisma delle definitività, con tutto ciò che questo comporta. Per impostare un simile "bilanciamento", la Corte potrebbe peraltro fare uso di alcuni degli argomenti già sfiorati e qui di seguito approfonditi.

La terza morale della pronuncia in commento affonda le proprie radici in un problema alquanto arduo: definire lo *status* del giudicato costituzionale sui conflitti, al quale comunque si applica - come ha più volte affermato la Corte (sentenze n. 29/1998 e n. 487/2000) - il divieto d'impugnazione di cui all'art. 137, comma 3, Cost.

A ben vedere, il giudicato che la Corte elabora nel caso ha una natura biface. Essa infatti scinde gli effetti del giudicato ordinario, affermando - da un lato - che questo non può essere travolto dalla sua decisione, posto che si rivolge alle parti private del processo e non già al *thema* e ai soggetti del contenzioso costituzionale. Da questa sfera vengono invece separati gli effetti prodotti dallo stesso giudicato in direzione dei protagonisti del conflitto; qui la Corte non esita a

prendere posizione, anche perché - per questa parte - la sua pronuncia volge al futuro, mirando a impedire il formarsi di nuovi contenziosi dall'identica fisionomia [in tal senso si v. alcune suggestioni di A. RUGGERI, *La certezza del diritto allo specchio, il "gioco dei valori e le "logiche" della giustizia costituzionale (a proposito dei conflitti di attribuzione originati da sentenze passate in giudicato)*, in ANZON - CARAVITA - LUCIANI - VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino 1993, p. 262 ss.].

L'alternativa sarebbe stata ovviamente quella di affermare la cedevolezza del giudicato (ordinario) "incostituzionale". Ci si dovrebbe però chiedere allora <<se la rinuncia totale al valore della certezza del diritto...in nome della supremazia della Costituzione sia opportuna o tollerabile>>, ovvero se si è sicuri <<che grazie all'abdicazione... della certezza... si realizzi veramente... la supremazia della Costituzione>> o non vi sia invece il rischio che <<il costo che ne deriverebbe per le situazioni giuridiche soggettive, lasciate in uno stato di perenne indeterminazione... urti senza riparo con un irrinunciabile indicazione stabilita nell'art. 2>> (e altri) della Costituzione (oltre a intaccare - aggiungiamo - il principio di leale collaborazione e, dunque, di separazione dei poteri) (v. A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 267 s.). In effetti, la Corte ha più volte sottolineato - sia pure in altri contesti - l'esigenza di tutelare l'affidamento del singolo, ancorandola a una situazione obbiettiva (e non genericamente soggettiva) nella quale il soggetto ripone la propria fiducia. Recentemente, la Corte ha addirittura affermato la natura di rango costituzionale del principio generale dell'affidamento legittimo nella sicurezza giuridica, il quale va bilanciato con gli altri interessi costituzionali di volta in volta rilevanti (per approfondimenti si rinvia ad A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, Milano 2003, p. 267 ss.). Non è escluso che un simile profilo possa richiamarsi nel caso in esame, ove l'affidamento discende, *in primis*, dalla "cosa giudicata", oltre che dalla reiterata inattività della ricorrente. Se, insomma, tale principio, <<essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti>> (sentenza n. 416/1999), ponendosi in contrasto con altri interessi costituzionalmente protetti, lo stesso può argomentarsi in casi come quello in discussione: la pronuncia della Corte avrebbe appunto il retroattivo effetto di annullare quanto già stabilito, con parvenza di ragionevole definitività, nel giudicato, producendo evidenti e nefaste ripercussioni sui diritti così riaffermati.

A corollario di quanto sin qui detto residuano due precisazioni di contorno.

In primo luogo, occorre constatare che fuoriescono dalla portata della sentenza n. 284 eventuali problemi di interpretazione analogica dell'art. 30, comma 4, legge n. 87 del 1953, il quale prevede che, ove sia stata pronunciata una sentenza di condanna in applicazione di una norma dichiarata poi incostituzionale, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali. Si presuppone qui una pronuncia d'incostituzionalità gravante proprio sulla norma che ha dato forma al giudicato; nella sentenza n. 284, l'oggetto del conflitto è invece ben diverso e non vede coinvolto l'imputato, se non in via riflessa e spuria. Diversamente si dovrebbe ragionare ove il conflitto vertesse appunto sull'atto legislativo in base al quale fosse stata adottata la pronuncia di condanna. Qui l'analogia regge e l'annullamento delle norme trascinerrebbe con sé gli eventuali effetti del giudicato.

Oltre a ciò, sembra chiaro che il "fracasso" (anche politico) che ha accompagnato il seguito della sentenza n. 225 - incentrato sulla portata e le ripercussioni prodotte dalla sentenza costituzionale di annullamento sui processi in corso - già *in nuce* risolto nella stessa decisione (in cui si riaffermava l'esclusiva competenza dei singoli organi giurisdizionali a interpretare e applicare le regole processuali) - è ciò che ha sicuramente indotto la Corte a precisare quanto è espresso nel finale della sentenza n. 263/2003. Si legge qui <<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>>. Per chi - al di là delle ragioni di schieramento - avesse comunque interesse ad analizzare l'operato dei giudici milanesi e il merito delle loro conclusioni, si rinvia al convincente lavoro di P. FERRUA, *Il giudice, la Corte costituzionale, il processo. Realtà e strumentalizzazioni del "caso Previti"*, in *Questione giustizia* 2002, p. 372 ss. Se si menziona tale problema è perché esso non è ovviamente destinato a ripetersi con riguardo al seguito della sentenza n. 284: in tale caso, il rifiuto di annullare le sentenze impugnate rende infatti il giudicato del tutto inattaccabile.