

L'insindacabilità del parlamentare e la revisione del processo

di Paolo Veronesi *

(testo pubblicato in *D&G on line*, 23 aprile 2005)

La sentenza Cass. pen., Sez. V, 21 gennaio 2005 (ud. 2 luglio 2004), n. 1154, Maticena, è molto stringata nel testo benché i suoi sviluppi si annuncino assai perspicui sul piano dei rapporti tra potere politico e giurisdizionale. Al contempo, le argomentazioni giuridiche che ne costituiscono la trama non convincono appieno e paiono anzi contraddire più e meno recenti prese di posizione e suggestioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale.

Ma veniamo ai fatti, perché proprio la loro dinamica suggerisce, sin da subito, prognosi niente affatto rassicuranti.

Nel 1998, l'on. Maticena - imputato in un processo per il reato di diffamazione a mezzo stampa - chiedeva che la Camera dei deputati deliberasse l'insindacabilità delle opinioni da lui espresse ex art. 68, comma 1, Cost. Quest'ultima si pronunciava però a distanza di oltre cinque anni, quando cioè la sentenza di condanna del deputato era ormai divenuta definitiva. Il parlamentare chiedeva pertanto la revisione del processo, e impugnava poi la sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria 30 ottobre 2003, la quale aveva invece stabilito l'inammissibilità della richiesta (avente ad oggetto l'ormai irrevocabile pronuncia di condanna della Corte d'appello di Messina 16 marzo 2001); per la prima, la tardiva delibera d'insindacabilità, adottata dalla Camera solo nel 2003, non avrebbe infatti realizzato i requisiti prescritti per la revisione del processo ai sensi dell'art. 630 c.p.p.

E' contro questa pronuncia che il deputato propone ricorso per cassazione. La Suprema Corte può così stabilire - contraddicendo il giudice d'appello calabrese - che la sopravvenuta pronuncia della Camera incarna comunque una <<prova nuova>>, la quale impone la revisione del procedimento ex art. 630, comma 1, lett. c), c.p.p. Di conseguenza, annulla con rinvio la sentenza impugnata e ormai passata in giudicato.

In prima battuta, balza immediatamente agli occhi quanto le implicazioni di questa prassi possano divenire perniciose, permettendo alle assemblee di far gravare i loro ritardi, dolosi o colposi, sui tempi e sugli esiti del processo, oltre che sui diritti acquisiti e l'affidamento dei soggetti coinvolti. Insomma, tanta attività processuale "gettata nel cestino" a causa dell'inerzia inequivocabilmente colpevole dell'organo parlamentare; tanti diritti, faticosamente fatti valere dall'offeso, travolti dall'imperdonabile negligenza (o dalla furbizia) dell'assemblea.

Sarebbe nulla - si fa per dire - se le motivazioni giuridiche e le basi costituzionali di simili conseguenze apparissero salde e incontestabili. Purtroppo però così non è: le conclusioni cui giunge la Cassazione suscitano infatti più d'una perplessità.

Vediamole, pertanto, in estrema sintesi.

E' davvero una <<nuova prova>> la delibera d'insindacabilità sopravvenuta al giudicato? Per la Cassazione essa lo è senz'altro, ma appare tutt'altro che irragionevole sostenere il contrario. La pronuncia della Camera - come di consueto - semplicemente si limita a dichiarare che i fatti per i quali è perseguito il suo componente sono coperti dalla garanzia di cui all'art. 68, comma 1. Ma ciò non costituisce affatto una prova che getti una nuova luce sulla fattispecie già sotto giudizio. Più semplicemente, la Camera contrappone ai riscontri giudiziali una sua diversa lettura dei fatti, di cui non viene però contestato né l'inveramento né il ruolo rivestito dal loro protagonista. Come è stato detto, simili eventualità costituiscono piuttosto una sorta di diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio; circostanza che - come espressamente previsto dall'art. 637, comma 3, c.p.p. - impedisce la pronuncia di proscioglimento per revisione. Ben diverso sarebbe ovviamente il caso in cui la delibera d'insindacabilità, seppur fuori tempo massimo, registrasse davvero l'esistenza di un *quid novi*. In tale circostanza, peraltro, non alla delibera d'insindacabilità dovrebbe ricondursi la revisione, bensì - appunto - agli elementi di novità successivamente venuti alla luce [su tutti questi profili v. S. CARNEVALE, in R. ORLANDI - A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino 2005, in corso di pubblicazione].

La conclusione della Suprema Corte contraddice peraltro anche numerosi approdi (più e meno recenti) della

giurisprudenza costituzionale, i quali vanno necessariamente utilizzati anche per "leggere" la discussa legge n. 140/2003, cui la Cassazione - sia pure *en passant* - si richiama. Quest'ultima fonte, benché diretta ad espandere la sfera dell'insindacabilità - trasformando, in alcuni suoi tratti, le ragioni di una prerogativa in un vero e proprio privilegio - è stata infatti assai ridimensionata e ben più tradizionalmente inquadrata dalla sentenza interpretativa di rigetto n. 120/2004 (v. A. PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio (nota a Corte cost. n. 120/2004)*, in *D&G* 2004, fasc. 18, p. 14 ss.).

Ma procediamo con ordine.

In primo luogo, va osservato come, sin dalla sentenza n. 1150/1988, la Corte costituzionale abbia affermato che - in assenza di una delibera d'insindacabilità - il giudice possa continuare il processo che veda coinvolto un parlamentare. Ove la camera si pronunci, il giudice non potrà invece valicare tale ostacolo se non impugnando per conflitto di attribuzione, davanti alla Corte costituzionale, la delibera che ritenesse adottata in assenza dei necessari presupposti sostanziali e/o procedurali. Di più, dopo le recenti sentenze del 30 gennaio 2003, *Affaire Cordova c. Italie n. 1* e *Affaire Cordova c. Italie n. 2* della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (ribadite in *Affaire De Jorio c. Italie*, 3 giugno 2004, n. 73936/01), è ormai pressoché scontato il promovimento del conflitto, da parte del giudice ordinario, una volta che questi venga appunto a ciò sollecitato dalla parte attrice, pena l'altrimenti inevitabile ricorso alla CEDU e la conseguente condanna dell'Italia (v. A. GUAZZAROTTI, *Strasburgo "condanna" i nostri parlamentari linguacciuti*, in *Quaderni cost.*, 2003, p. 346). E così pure - dopo l'approvazione dell'art. 3, legge n. 140 cit. - il giudice è ora di certo costretto (nel caso in cui non ritenga applicabile la prerogativa) a sospendere il procedimento in cui è invocato l'art. 68 comma 1 Cost. (è la c.d. "pregiudizialità parlamentare"); tuttavia, se alla scadenza dei termini previsti per la prescritta delibera della camera (novanta giorni, prorogabili di ulteriori trenta) quest'ultima tacesse, il giudice potrebbe senza dubbio riprendere in mano le redini del procedimento. Non essendo però prevista alcuna sanzione per l'eventualità di un'inutile scadenza dei termini appena richiamati, le assemblee potrebbero comunque successivamente deliberare nel senso dell'insindacabilità. E - ove il processo non si fosse ancora concluso - riprenderebbero quindi quota le prescrizioni sancite dalla sentenza n. 1150 (impugnazione della delibera da parte del giudice davanti alla Corte). *Quid iuris*, però, ove la sentenza fosse già diventata definitiva? In tali casi, rimettere in discussione il giudicato equivarrebbe - pari pari - a rinnegare la giurisprudenza costituzionale passata e recente (nonché "applicata" all'art. 3, legge n. 140); in base ad essa, il giudice ha infatti e comunque il potere di decidere dell'immunità quando la camera coinvolta non si pronunci in materia (o lasci inutilmente scadere, senza poi rimediare per tempo, i termini prescritti dall'appena menzionato art. 3). Tanto varrebbe - se davvero si volesse affermare il contrario (ma nulla è detto dalla legge) - sottrarre al giudice sempre e comunque la possibilità di decidere in tali casi (salvo il preventivo incasso del "via libera" da parte del Parlamento). Soluzione - peraltro - palesemente incostituzionale, oltre che tesa a confondere, in un unico, indistinto coacervo, l'insindacabilità ex art. 68, comma 1, Cost., con l'immunità di cui ai commi 2 e 3. E più d'un motivo d'incostituzionalità potrebbe di conseguenza rilevarsi anche nell'ipotesi di prassi orientate nel senso appena descritto, come si vedrà sinteticamente più sotto.

Non ha perciò ragion d'essere l'affermazione, contenuta nella sentenza in commento, per cui la delibera d'insindacabilità delle camere non può essere disapplicata dal giudice. Ciò è senz'altro verissimo in astratto ma non rileva affatto nella circostanza; non sembra cioè corretto imputare al giudice di aver disatteso ciò che non esisteva, oppure di non aver sollevato un conflitto di attribuzioni avverso un atto ancora di là da venire.

E' invece chiaro che - *solo ora* - il giudice del rinvio, a fronte di un processo "riaperto" dalla Cassazione, nonché della sopravvenuta delibera d'insindacabilità - della quale dovrà necessariamente tener conto - potrà sollevare, di fronte alla Corte costituzionale, un conflitto di attribuzione ex art. 68, comma 1, denunciando - come di consueto - il cattivo uso del potere praticato agli organi parlamentari in materia.

Sono peraltro ipotizzabili altri scenari ben più originali.

Ad esempio, la Corte d'appello, chiamata di nuovo al lavoro anche a causa dell'ambiguità dell'art. 3, legge n. 140 - il quale, come già si è detto, non attribuisce nessuna carattere perentorio ai termini fissati per la delibera d'insindacabilità richiesta all'Assemblea - potrebbe sollevare - appunto - una questione di legittimità costituzionale tesa a sanzionare tale lacuna (foriera delle conseguenze che già si sono osservate); il giudice potrebbe perciò richiedere alla Corte una sentenza additiva, precisando l'esigenza di disegnare, in tal modo, un "leale" rapporto tra i poteri coinvolti in simili vicende, ma anche di tutelare i diritti dei terzi, oltre che quelli dello stesso parlamentare, il quale ha tutto l'interesse a una pronta definizione della causa in cui è imputato, nonché alla previa, tempestiva pronuncia dell'assemblea di appartenenza. E se, nel caso, si riscontrasse un difetto di rilevanza della *quaestio*, nulla impedisce che altri giudici, in

diversi processi, facciano tesoro di questa esperienza.

La vicenda solleva poi un ulteriore, annoso interrogativo: esiste un "tutore del giudicato"? Potrebbe, insomma, un giudice, ormai spogliato della causa, "difendere" - magari in un conflitto tra poteri - la propria "creatura"? Nel caso - ad esempio - potrebbe la Corte d'appello promuovere un conflitto contro la ritardata delibera d'insindacabilità, non già per violazione dell'art. 68 Cost. (che, all'evidenza non sussiste) bensì per le lesioni della funzione giurisdizionale e del principio di leale collaborazione, rivelate dalla dinamica della vicenda oltre che dalla patologica tardività del responso, la quale è diretta causa della revisione e del conseguente rinvio? La giurisprudenza costituzionale non avalla simili ipotesi, ma casi come quello in esame suscitano nuovi dubbi al riguardo.

La pronuncia della Cassazione sembra inoltre contraddire alcune delle risultanze sottese alla recente sentenza costituzionale n. 284/2004, in cui la Corte, giudicando di un conflitto promosso avverso una sentenza definitiva che aveva visto soccombere il deputato Cito, ha a chiare lettere escluso di poterla "rovesciare"; e ciò benché avesse accertato la turbativa del principio di leale collaborazione operata dal potere giudiziario nei confronti del Parlamento (nella circostanza - come nel più noto "caso Previti", seguito da un identico "caso Maticena" - si discuteva del mancato rinvio di un'udienza dibattimentale, richiesta dall'imputato in ragione del contemporaneo svolgersi di una seduta parlamentare). Se ne era desunto un "invito" alle Assemblee di sollevare i contenziosi ex art. 134 Cost. *prima* del passaggio in giudicato delle sentenze di riferimento, potendosi altrimenti scindere la risoluzione del conflitto dall'annullamento dell'atto, niente affatto conseguente, in modo automatico, agli esiti pur favorevoli del primo (cfr. P. VERONESI, *Il giudicato prevale sulla Costituzione*, in *D&G* 2004, fasc. 32, p. 12 ss.). Tra gli argomenti usati, la Corte metteva in campo l'inopportunità di travolgere rapporti e situazioni giuridiche ormai consolidate per effetto - appunto - del giudicato. In aggiunta, potrebbe altresì sottolinearsi il *vulnus* che siffatte vicende producono sul principio generale dell'affidamento legittimo, dalla Corte già definito un <<essenziale elemento dello Stato di diritto>> (sentenza n. 416/1999).

Le fattispecie - come si è detto - non coincidono, ma la cautela della Corte suggerisce la necessità di un'analogia prudenza dei giudici di merito e di legittimità che si vedessero coinvolti in casi analoghi o comunque incidenti sui medesimi principi. E proprio in questa direzione parrebbe muoversi l'interpretazione che si è sopra evocata delle norme processualpenalistiche in materia di revisione (combinata alle pronunce costituzionali in tema d'insindacabilità). Anche perché - sul piano dei rapporti tra poteri - la sentenza della Cassazione fomenta, come si è accennato, prassi e atteggiamenti per nulla ossequiosi del fondamentale principio di leale collaborazione degli stessi (sempre più presente, all'opposto, nella pronunce costituzionali in materia di conflitti intersoggettivi e interorganici). E' infatti chiaro che l'inadempienza delle assemblee si traduce - secondo le *rationes* adottate dalla Suprema Corte - in una sorta di "premio" alla loro negligenza, *contra* l'incolpevole attività svolta dai giudici della causa, oltre che dei diritti dei terzi, i quali avevano perseguito gli esiti del giudicato, e su di esso avevano fatto - appunto - legittimo affidamento.

E neppure sembra "felice" la chiusa della pronuncia, ove la Cassazione rafforza i propri approdi richiamando il modo in cui l'art. 3, legge n. 140 cit. interpreterebbe l'art. 68 Cost., ossia accogliendo l'idea che quest'ultimo vada applicato <<oltre che agli atti parlamentari tipici, anche "per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica connessa alla funzione (di, *n.d.r.*) parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento">>. Non dice di più la Suprema Corte; con questi richiami - e se non si fraintende - essa sembrerebbe tuttavia avallare l'idea (vicina alla più recente giurisprudenza parlamentare, ma distante anni luce da quella costituzionale) per cui la portata dell'insindacabilità - dopo l'intervento del legislatore - andrebbe ora intesa in senso ben più ampio (la valutazione della relativa delibera va effettuata - afferma infatti la Cassazione - <<tenuto conto>> del nuovo art. 3). E' però la sentenza costituzionale n. 120/2004 a chiarire che l'art. appena citato non può - a pena d'incostituzionalità - proteggere più di quanto non faccia la piana applicazione della teoria del c.d. "nesso funzionale", dalla Consulta già da tempo elaborata e meglio definita, nei suoi contorni, dopo le sentenze nn. 10 e 11/2000. E - si badi - ciò viene riaffermato dalla Corte nonostante la norma citata ragioni di (e voglia proteggere la) <<funzione *di*>> parlamentare, ove l'uso della particella "*d*" - peraltro dimenticata nel richiamo della Cassazione - sembrerebbe spostare <<l'accento dalla caratteristica della funzione al soggetto che la riveste>>, rendendolo completamente immune (R. ORLANDI, *Lodo "Maccanico": attuazione dell'art. 68 Cost. e sospensione dei processi per le alte cariche. Profili di diritto processuale*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, p. 1213). Del resto, anche dopo la legge n. 140/2003, e la sentenza n. 120 cit. (successivamente ribadita e confermata), la Corte ha ulteriormente precisato che <<l'art. 68, comma 1, Cost. riconduce l'insindacabilità non... al mero esercizio del diritto alla critica politica>> *tout court*, bensì alla più circoscritta <<tutela dell'autonomia delle funzioni parlamentari, quale area di libertà politica delle Assemblee rappresentative>> (ordinanza n. 412/2004). Ossia, la Corte sostiene proprio il contrario di ciò che sembrerebbe (sia pur sotterraneamente) suggerire la Cassazione con la sentenza in commento; dal richiamo all'art. 3 quest'ultima parrebbe infatti vedere rafforzati i propri argomenti a favore della richiesta

di revisione, oltre che trovare un'ulteriore sponda all'idea per cui la sopravvenuta delibera d'insindacabilità avrebbe l'«attitudine» di provare la non punibilità del condannato. Quand'anche proprio queste stesse conclusioni non convincono, anche perché non di prova, a ben vedere, si tratta, come già sopra si è cercato di argomentare.

* Associato di Diritto costituzionale - Università degli studi di Ferrara

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali