

La sentenza Previti: una decisione "ritagliata" sul caso

di Giuditta Brunelli*

1. La sentenza della Corte costituzionale che definisce la nota vicenda Previti rivela una tale aderenza al caso che ha originato la controversia, sul quale appare strettamente "ritagliata", da rendere piuttosto problematica per il commentatore l'individuazione di regole generali sui rapporti tra i poteri coinvolti. Sotto quest'ultimo profilo, è comunque degno d'interesse il fatto che la Corte escluda esplicitamente la fattispecie al suo esame dal novero delle ipotesi canoniche di conflitto che caratterizzano le relazioni tra potere legislativo e potere giurisdizionale. Non si tratta, infatti, né di un "classico" conflitto fondato sul primo comma dell'art. 68 Cost., nel quale venga in rilievo "una prerogativa o una immunità dei membri del Parlamento, il cui riconoscimento da parte della Costituzione comporti un limite od una deroga rispetto al normale svolgimento della attività giurisdizionale e all'applicazione delle comuni regole sostanziali e processuali che concernono la posizione dell'imputato nel processo penale", né di una controversia in cui si ponga in discussione "quel confine fra area della legalità ordinaria e della giustiziabilità dei diritti, da un lato, e area dell'autonomia dell'intervento parlamentare come garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del Parlamento, dall'altro lato, che in altra occasione ha condotto la Corte ad affermare l'esistenza di limiti all'intervento giudiziario riguardo ad attività e procedure interamente riconducibili a quell'ordinamento" (il riferimento è alla sentenza n. 379/1996, sul caso dei deputati "pianisti", sospettati di aver votato al posto di alcuni colleghi assenti utilizzando il voto elettronico). La vicenda Previti, al contrario, viene interamente ricondotta dal giudice costituzionale al diritto processuale comune: la posizione dell'imputato, che sia membro del Parlamento, di fronte alla giurisdizione penale, al di fuori delle tassative ipotesi previste dall'art. 68 Cost., è soggetta alle "regole generali del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali". Spetta dunque agli organi della giurisdizione individuare "i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali", stabilendo anche "se e in che limiti gli impedimenti legittimi derivanti (...) dalla sussistenza di doveri funzionali relativi ad attività di cui sia titolare l'imputato, rivestano tale carattere di assolutezza da dover essere equiparati, secondo il dettato dell'art. 486 del codice di procedura penale, a cause di forza maggiore". La preoccupazione della Corte di non stabilire - nell'ipotesi di imputato-parlamentare - eccezioni alla regola si traduce in una insistenza persino semantica sull'applicazione del diritto processuale comune: nel punto 5 della motivazione in diritto, in particolare, si legge che "non v'è luogo ad individuare regole speciali, derogatorie del diritto comune"; e, ancora, si parla di "comuni regole processuali", di "applicazione delle regole comuni", della esclusione di ogni "impropria valenza derogatoria del diritto comune".

Date queste premesse, sembra una forzatura ritenere che l'esito del conflitto in esame risponda ad una impropria gerarchia tra funzione parlamentare e funzione giurisdizionale (dietro la quale si celerebbe un vero e proprio privilegio per l'imputato membro del Parlamento). La lesione delle attribuzioni dell'istituzione parlamentare deriva semmai dalla circostanza che il giudice, nelle ordinanze impugnate, ha omesso di operare il necessario bilanciamento tra le esigenze dell'attività processuale e gli interessi, costituzionalmente tutelati, del potere legislativo. Al giudice di Milano la Corte contesta di essersi limitato a "disconoscere in senso assoluto la rilevanza dell'impedimento in questione, per invocare esclusivamente l'interesse del procedimento giudiziario". Di aver mutato radicalmente indirizzo rispetto alla sua stessa condotta precedente (dato che più volte in passato aveva disposto il rinvio dell'udienza chiesto per impedimento parlamentare dell'imputato). Di aver contraddetto le proprie stesse premesse circa la parità di rango costituzionale degli interessi confliggenti (esplicitamente affermata nelle ordinanze). Di avere, infine, ripetutamente confermato il medesimo deliberato in occasione di udienze e di istanze di rinvio successive *senza nuova autonoma motivazione*, segno evidente che "le sue decisioni non si sono sostanziate in un apprezzamento specifico della situazione, in relazione alle istanze via via presentate, ma sono piuttosto il frutto di una presa di posizione generale, fondata sull'affermata prevalenza delle esigenze del giudizio su quelle dell'attività parlamentare". Come si vede, si tratta di elementi - tutti - di carattere estrinseco, relativi non al merito della decisione adottata, ma piuttosto al corretto esercizio del potere spettante all'autorità giudiziaria, come del resto è tipico dei conflitti da menomazione o da interferenza ai quali appartiene quello in esame, e come emerge dalla regola, dettata dalla Corte, secondo cui è necessario che ogni potere "allorquando agisce nel campo suo proprio e nell'esercizio delle sue competenze, tenga conto non solo delle esigenze e dell'attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni" (punto 5 della motivazione in diritto).

Non si tratta, dunque, di una censura relativa ad un semplice errore *in iudicando* del giudice, suscettibile di determinare una sovrapposizione del giudizio della Corte ad altre istanze giurisdizionali, come sembrano ritenere Giupponi e Morrone nei loro interventi ospitati in questo *Forum*. Del resto - e mi sembra una circostanza non tenuta in

debito conto nei commenti citati -, è di tutta evidenza come nel caso di specie non fosse nemmeno ipotizzabile che la Corte costituzionale potesse indebitamente trasformarsi in una sorta di giudice dell'impugnazione. Come mette bene in rilievo la ricorrente nella sua memoria processuale, la Camera "non è, né poteva essere, parte nel giudizio che ha originato il presente conflitto, sicché non ha, così come non aveva (...), strumenti processuali 'ordinari' per tutelare le proprie attribuzioni". Qui, "un 'grado di giurisdizione' precedente o diverso, al quale la Camera potesse o possa accedere, semplicemente non esiste". Anche in questo caso, trova applicazione la regola della *residualità del conflitto*, costantemente affermata dalla Corte pur con diverse sfumature, e che costituisce quindi un'ulteriore tassello della giurisprudenza relativa ai conflitti su atti giudiziari.

2. La già accennata esaltazione - se non addirittura l'esasperazione - del profilo casistico del conflitto impedisce di formulare previsioni sulla possibile soluzione di analoghe controversie che in un futuro anche prossimo (vedi il caso Maticena e la relativa ordinanza di ammissibilità n. 178/2001) potranno approdare davanti al giudice costituzionale. E' la stessa Corte a chiarirlo, laddove afferma che "non v'è luogo ad individuare regole speciali, derogatorie del diritto comune": nemmeno, quindi, la regola, proposta come possibile schema di bilanciamento/contemperamento dalla ricorrente, secondo cui "il solo impedimento derivante dalla necessità per l'imputato membro della Camera di prendere parte a votazioni in assemblea dovrebbe essere riconosciuto *senz'altro* come impedimento assoluto". In questo modo, la Corte costituzionale formula una doppia presa di posizione dalle rilevanti conseguenze. Innanzitutto respinge - com'era del resto auspicabile - quella "frammentazione" e gerarchizzazione interna alla funzione parlamentare che sarebbe derivata dalla differenziazione dell'attività di votazione da tutte le altre attività inerenti al mandato rappresentativo. Nella sentenza, infatti, si definisce "quanto meno discutibile" la distinzione "che verrebbe così introdotta fra diversi aspetti dell'attività del parlamentare, *tutti riconducibili egualmente ai suoi diritti e doveri funzionali*"; ma questo non costituisce una novità nella giurisprudenza costituzionale, nella quale in più occasioni possono rinvenirsi affermazioni del medesimo tenore. Ad esempio, nella già citata sentenza n. 379/1996, a proposito dei diritti la cui titolarità e il cui esercizio hanno come presupposto lo *status* di parlamentare e ne connotano la funzione, si parla dell' "esercizio del voto in parlamento, *alla pari* (...) con l'esercizio di ogni altra funzione derivante dalla disciplina dei procedimenti parlamentari o dalle norme di organizzazione che ciascuna Camera si sia data autonomamente". Ed è interessante rilevare, a questo riguardo, che il Senato - al quale l'ordinanza n. 102/2000 aveva esteso d'ufficio il contraddittorio, e che aveva poi deciso il proprio intervento in giudizio - sottolinea nella memoria depositata davanti alla Corte che "l'autonomia del Parlamento si esprime in modo unitario, rendendo indispensabile la garanzia per i parlamentari di potere essere presenti non solo alle sedute nelle quali siano previste votazioni dell'Assemblea, ma anche a tutte le altre attività nelle quali il parlamentare può svolgere il proprio mandato". Non è infatti possibile "stabilire gerarchie rigide in relazione all'importanza di ciascuna delle funzioni che il rappresentante politico è chiamato a svolgere: i diversi tipi di impegno parlamentare rivestono pari dignità rispetto al voto".

Ma è la seconda presa di posizione a rivestire un ruolo decisivo per una corretta interpretazione dell'epilogo del "caso Previti" e delle sue possibili conseguenze future. La Corte è esplicita nell'affermare come la soluzione proposta dalla Camera ricorrente sia da respingere perché, nella sua assolutezza, "acquisterebbe pur sempre *una impropria valenza derogatoria del diritto comune*": come dire, cioè, che non sono da escludere, almeno in astratto, ipotesi in cui l'esigenza di partecipare ad una votazione in Assemblea possa *non* configurare l'impedimento previsto e regolato dall' art. 486 c.p.p., così come - al contrario - anche attività parlamentari diverse dalla partecipazione a votazioni potrebbero dar luogo all'impossibilità di presenziare alle udienze. Spetterà al giudice interpretare ed applicare anche in queste ipotesi le comuni regole processuali sugli impedimenti a comparire, con il solo vincolo di contemperare adeguatamente (secondo le forme tipiche del bilanciamento) le esigenze di rango costituzionale che vengono a collidere, adeguatamente motivando sul punto. E' la stessa Corte, del resto, a suggerire che "*in linea di principio*, non sarebbe impossibile adattare i calendari delle udienze, preventivamente stabiliti e discussi con le parti, in modo da tener conto di prospettati impegni parlamentari concomitanti dell'imputato", e ciò al fine di "evitare, *almeno di norma*, la concomitanza con i lavori della Camera". Nessuna soluzione aprioristica, dunque; nessuna prevalenza in astratto dell'uno o dell'altro interesse costituzionale in conflitto, ma la fissazione di una regola di comportamento capace di orientare gli organi della giurisdizione nella loro esclusiva attività di interpretazione ed applicazione del diritto processuale comune. Nessun rischio, quindi - come invece paventano Marcos Criado e, forse con eccessiva perentorietà, Andrea Morrone -, che da questa pronuncia possa derivare una sostanziale impossibilità di chiamare un parlamentare in giudizio.

3. Il deputato Previti ha tentato senza fortuna la strada dell'intervento volontario nel conflitto. Com'è noto, la giurisprudenza costituzionale è ferma nel ritenere che "sono legittimati a partecipare al giudizio su conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato *esclusivamente i soggetti dai quali o nei confronti dei quali il conflitto è sollevato*" (sentenza n. 35/1999). E in questa vicenda, evidentemente, la Corte non ha rilevato l'esistenza di quelle "ragioni di salvaguardia del diritto di agire in giudizio" su cui ha fatto leva la recente sentenza n. 76/2001, che in un conflitto

intersoggettivo sorto in relazione ad un atto dell'autorità giudiziaria penale, ha ammesso l'intervento della parte civile costituita nel relativo procedimento, in quanto l'esito della controversia era suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune avesse luogo. Il parlamentare, ad avviso della Corte, è soggetto estraneo al rapporto tra gli organi in conflitto: i suoi diritti di impugnazione e di difesa, inerenti alla qualità di imputato, non sono direttamente coinvolti nel giudizio costituzionale, e possono essere fatti valere con gli ordinari strumenti processuali. Del resto, già con l'ordinanza n. 101/2000 erano stati dichiarati inammissibili i due ricorsi presentati dall'on. Previti per carenza di residualità del conflitto, potendo il deputato, per tutelarsi in ordine alla situazione lamentata (la menomazione della propria posizione costituzionale da parte dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria), avvalersi "come tutti i cittadini" dei "mezzi endoprocessuali d'impugnazione degli atti asseritamenti viziati, nonché di quelli diretti a provocare l'eventuale affermazione di responsabilità disciplinare, civile o penale del magistrato cui egli rimprovera il comportamento non legittimo".

Il giudizio definito con la sentenza in commento, insomma, riguardava esclusivamente la lesione delle *attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati*, e non quelle del singolo parlamentare, le cui ragioni non avevano alcun titolo per essere rappresentate nel processo davanti alla Corte costituzionale. Una posizione, questa, che dà adito a qualche perplessità. Potrebbe infatti sostenersi l'esigenza - in casi come quello in esame - di garantire una efficace difesa in giudizio del singolo parlamentare (comunque direttamente interessato all'esito della pronuncia sul conflitto) e la necessità di assicurare allo stesso giudice costituzionale un contraddittorio "completo" (argomentazione che si trova alla base della apertura del contraddittorio nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo realizzatosi con la sentenza n. 31/2000, che ha consentito per la prima volta la presentazione di memorie scritte e la loro illustrazione in camera di consiglio da parte di "soggetti diversi dai presentatori del referendum", al dichiarato scopo di assicurare al giudice costituzionale la conoscenza di "*argomentazioni potenzialmente rilevanti ai fini del decidere*"). Inoltre, non si aprirebbe in tal modo una via di accesso indiscriminata alla Corte, giacché il parlamentare interverrebbe "non come soggetto privato, ma (...) nella sua funzione pubblica, direttamente coinvolta dall'esito del giudizio costituzionale" (D'AMICO).

Resta, in ogni caso, anche in questa decisione, l'apertura - risalente al famoso *obiter dictum* contenuto nell'ordinanza n. 177/1998 - relativa alla possibilità che *specifiche attribuzioni* del singolo parlamentare possano in ipotesi essere difese con lo strumento del conflitto davanti alla Corte: il che, del resto, è perfettamente coerente con il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale a considerare in primo luogo il profilo "oggettivo" della controversia, cioè il carattere costituzionale delle attribuzioni in contestazione, cosicché "il profilo soggettivo è privo di autonomia e va risolto alla luce del profilo oggettivo: *se è lesa un'attribuzione propria del parlamentare, questi potrà agire in sede di conflitto*" (TOSI).