

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **300/1984** (ECLI:IT:COST:1984:300)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **GALLO E.**

Udienza Pubblica del **06/11/1984**; Decisione del **20/12/1984**

Deposito del **28/12/1984**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **13344 13345 13346**

Atti decisi:

N. 300

SENTENZA 20 DICEMBRE 1984

Deposito in cancelleria: 28 dicembre 1984.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 13 bis del 16 gennaio 1985.

Pres. ELIA - Rel. GALLO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale della legge 3 maggio 1966 n. 437 (Trattato

che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee e del Protocollo sui privilegi e le immunità, con Atto finale e Decisione dei rappresentanti dei Governi, firmati a Bruxelles l'8 aprile 1965) e artt. 1 e 2 legge 6 aprile 1977 n. 150, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 18 dicembre 1982 dal pretore di Trieste nel procedimento penale a carico di Cecovini Manlio iscritta al n. 174 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 232 dell'anno 1983;

2) ordinanza emessa il 16 aprile 1982 dal Giudice istruttore del tribunale di Venezia nel procedimento penale a carico di Almirante Giorgio iscritta al n. 286 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 239 dell'anno 1983.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 1984 il Giudice relatore Ettore Gallo;

udito l'avvocato dello Stato Ignazio Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto:

1. - Con ord. 16 aprile 1982 (n. 286/83 Reg. ord.) il Giudice Istruttore presso il Tribunale di Venezia, procedendo contro Giorgio Almirante, membro sia del Parlamento nazionale che del Parlamento europeo, sollevava questione di legittimità costituzionale della l. 3 maggio 1966 n. 437, nella parte in cui estende ai membri del Parlamento europeo le prerogative di cui all'art. 68 comma secondo Cost., ritenendola in contrasto sia con il predetto art. 68 comma secondo che con gli artt. 3, 112 e 138 Cost..

Riferisce il Giudice nell'ordinanza che il predetto Giorgio Almirante il 21 giugno 1980 è stato indiziato di favoreggiamento aggravato nei confronti di Carlo Cicuttini, imputato del delitto di strage. A seguito di ciò, il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Venezia il 15 luglio successivo chiedeva l'autorizzazione a procedere tanto al Parlamento nazionale quanto al Parlamento europeo. Il 1 luglio 1981 il Parlamento nazionale concedeva l'autorizzazione richiesta, mentre il Parlamento europeo non dava risposta alcuna. Riteneva allora il Giudice di sollevare la questione più sopra enunciata così argomentando.

L'art. 10, lett. a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità europea, allegato al Trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica della Comunità europea, firmato a Bruxelles l'8 aprile 1965 e ratificato con legge 3 maggio 1966 n. 437, sancisce che i membri del Parlamento europeo beneficiano "sul territorio nazionale delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro paese". In altri termini, per quanto concerne lo Stato italiano, vengono estese ai parlamentari europei le prerogative riservate ai nostri parlamentari dall'art. 68 della Costituzione. Senonché, secondo il giudice "a quo", la legge 3 maggio 1966 n. 437, con cui è stato ratificato il Trattato (e il Protocollo ad esso allegato), essendo legge ordinaria, e perciò fonte di produzione giuridica di rango sub-costituzionale, è chiaramente inidonea ad operare innovazioni nell'ambito delle norme costituzionali. Per di più, l'art. 68, comma secondo, Cost. non è suscettibile di applicazione estensiva essendo norma di carattere eccezionale e derogatoria a numerosi principi costituzionali, quali quelli di cui agli artt. 3, 25, 54, 101, 104 e 112. Secondo l'istruttore, la tassatività delle ipotesi di cui all'art. 68 Cost., sia in relazione ai soggetti beneficiari che ai provvedimenti e alle autorità indicate, non può che ritenersi assoluta. Ne consegue che qualsiasi ampliamento dei soggetti beneficiari si traduce in una integrazione costituzionale, che si sarebbe potuta operare solo con legge formalmente costituzionale, e non dunque con la

legge impugnata. Tant'è vero che - osserva il Giudice remittente - allorché il legislatore ha dovuto ampliare la sfera di applicabilità dell'art. 68 comma secondo Cost. a garanzia dei giudici costituzionali, ha emanato una legge formalmente costituzionale (art. 3, terzo comma, della legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1).

Ma, secondo il primo Giudice, il contrasto non si limiterebbe agli artt. 68, secondo comma, e 138 Cost., ma riguarderebbe anche gli artt. 3 e 112. Mentre, però, non spiega l'ordinanza quale sarebbe l'incompatibilità concernente l'art. 3 Cost., afferma l'Istruttore che il 112 verrebbe in causa in quanto l'azione penale obbligatoria, benché regolarmente iniziata dal Pubblico Ministero, non può poi essere proseguita dal Giudice istruttore.

D'altra parte, ad avviso dell'ordinanza, una siffatta estensione della prerogativa non troverebbe alcuna giustificazione sotto il profilo storico, sociale e politico, in quanto la garanzia accordata dall'art. 68, secondo comma riguarderebbe l'ambito dei rapporti fra i poteri dello Stato italiano.

Né potrebbero in contrario invocarsi gli artt. 10 e 11 della Costituzione.

Non l'art. 10, dal momento che non esiste in materia una norma internazionale generalmente riconosciuta, mentre la norma "pacta sunt servanda" non sarebbe di per sé idonea a sostenere la tesi dell'esautorazione del Parlamento quale organo legislativo costituzionale.

Non l'art. 11, che è solamente una "disposizione costituzionale di indirizzo" che lascia perciò impregiudicata la ripartizione delle competenze legislative: specie in uno Stato a costituzione rigida come quello italiano, ove occorrerebbe una serie di dimostrazioni univoche e concordanti per poter ritenere fondata la cd. autorizzazione preventiva dell'art. 11 Cost. a innovare nel campo delle fonti di produzione del diritto.

Ben è vero che la Corte Costituzionale, con la sentenza 183/73, ha ritenuto che in base all'art. 11 Cost. sono state consentite limitazioni di sovranità per il conseguimento delle finalità proprie di ogni trattato. Ma - avverte il remittente - nel caso di specie tale presupposto non esiste perché si verte in tema estraneo alle finalità della Comunità europea, trattandosi di materia che si incentra nell'obbligo del giudice di procedere penalmente, e nel diritto dell'indiziato a vedere accertata o esclusa la propria penale responsabilità.

D'altra parte, l'art. 11 è applicabile soltanto "in condizioni di parità con gli altri Stati", mentre il Consiglio costituzionale francese ha deciso nel 1976 che "se un impegno internazionale comporta una clausola contraria alla Carta costituzionale l'autorizzazione a ratificarlo o approvarlo non può intervenire che dopo revisione della Costituzione".

2. - Con ordinanza 18 dicembre 1982 il Pretore di Trieste, nel procedimento penale contro Cecovini Manlio, imputato del delitto di diffamazione aggravata, sollevava analoga questione di legittimità costituzionale sia nei confronti degli artt. 1 e 2 della l. 3 maggio 1966, n. 437, sia nei riguardi degli stessi articoli della l. 6 aprile 1977 n. 150, per contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost.: e ciò nella parte in cui introducono nell'ordinamento italiano il disposto di cui all'art. 10, lett. a) del citato Protocollo 8 aprile 1965 della Comunità europea, conseguentemente estendendo ai cittadini italiani membri del Parlamento europeo l'istituto dell'autorizzazione a procedere.

Riferiva il Pretore che, espletati i preliminari atti istruttori si ravvisava la necessità di contestare al Cecovini il reato con ordine di comparizione: essendo, però, il Cecovini deputato al Parlamento europeo, si sarebbe dovuto avanzare richiesta di autorizzazione a procedere a norma delle leggi impugate.

È opportuno, tuttavia, precisare a questo punto che l'Atto della Comunità europea,

approvato con gl'impugnati artt. 1 e 2 della l. 6 aprile 1977 n. 150, si limita a richiamare all'art. 4, per i deputati che sarebbero stati eletti nell'anno 1978, le cennate disposizioni del Protocollo del 1966, approvato colla legge n. 437/1966.

Ad avviso del Pretore l'incompatibilità delle leggi impugnate con l'art. 2 Cost. dipenderebbe dalla constatazione secondo cui fra i diritti inviolabili dell'uomo deve ritenersi ricompreso anche quello della persona offesa dal reato a vedere punito l'offensore.

Mentre il contrasto con l'art. 3 Cost. sarebbe integrato dalla violazione della pari responsabilità penale dei cittadini.

Anche il Pretore, perciò, è dell'avviso che siffatti principi non possono essere sacrificati se non da norme di pari rango, quali non sono certamente le norme ordinarie impugnate. In proposito, egli richiama la sent. 94/63 di questa Corte che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 cod. proc. pen., in relazione sia all'art. 28 che all'art. 3 Cost., ha ammonito che le forme di autorizzazione a procedere prescritte degli artt. 68 Cost. e 3 l. cost. 9 febbraio 1948 n. 1 sono del tutto particolari e disposte "a tutela della piena autonomia di organi costituzionali".

Il Pretore ripete poi le considerazioni dell'ordinanza del Giudice di Venezia a proposito degli argomenti contrari desumibili dagli artt. 10 e 11 Cost..

3. - Inentrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi l'infondatezza della comune questione.

Secondo l'Avvocatura, infatti, l'art. 68, secondo comma, Cost. non è norma né eccezionale né extra ordinem. Essa, prevede semplicemente una condizione di procedibilità dell'azione penale, che è istituto regolato in via generale dall'art. 15 cod. proc. pen., e di cui varie norme sostanziali ordinarie di diritto penale fanno applicazione.

Ed è soltanto in grazia della qualità dei soggetti tutelati che la condizione di procedibilità dei parlamentari nazionali è inserita nella Costituzione: ma ciò non rileva nella specie - osserva l'Avvocatura - dato che non si tratta di estensione di una norma costituzionale, ma di una nuova ipotesi di procedibilità inserita nel contesto della disciplina generale prevista dal citato art. 15 cod. proc. pen..

Né è esatto che la immunità prevista dall'art. 68 Cost. rappresenti una deroga all'art. 25 della stessa, dal momento che il parlamentare, una volta accordata l'autorizzazione, rimane soggetto al suo giudice naturale; e tanto meno agli artt. 54, 101, 104 Cost., le cui disposizioni sono assolutamente estranee alla questione in esame; ma neppure all'art. 112 Cost., non esistendo alcuna contraddizione fra l'obbligatorietà dell'azione penale e la sussistenza delle condizioni di procedibilità, come è dimostrato dai numerosi esempi disseminati nell'ordinamento giuridico-penale. Ciò è stato, del resto, espressamente ribadito da questa Corte - ricorda l'Avvocatura - nella sentenza 105/67.

È parimenti da escludere, poi, che le leggi impugnate violino gli artt. 2 e 3 Cost.. Non l'art. 2, dal momento che non è certo diritto inviolabile dell'uomo, ma semmai potere - dovere delle collettività organizzate a Stato, quello di punire gli autori dei reati: né tale diritto può dirsi sacrificato se in una valutazione comparativa il legislatore ha ritenuto di subordinarlo ad altri interessi prevalenti di pubblico rilievo. Quanto all'art. 3 appare evidente - sostiene l'Avvocatura - che l'autorizzazione a procedere prende in considerazione situazioni diseguali rispetto agli altri cittadini in quanto i parlamentari europei, svolgendo funzioni similari, ben possono essere equiparati ai parlamentari nazionali.

Del tutto infondate, infine, giudica l'Avvocatura le considerazioni dei giudici "a quibus"

sull'art. 11 Cost. e proprio in dipendenza della sent. 183/73 di questa Corte, essendo insostenibile l'assunto del giudice istruttore di Venezia secondo cui la norma denunciata non sarebbe attinente alle finalità proprie dei trattati comunitari. Al contrario, gli obiettivi della Comunità, fissati nell'art. 2 del trattato, richiedono una sempre maggiore partecipazione dei cittadini degli Stati membri alla costruzione comunitaria sì che il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale e diretto, assume funzione di elemento essenziale di tale partecipazione. La tutela della sua piena funzionalità, pertanto, anche mediante le prerogative riconosciute ai parlamentari nazionali, è del tutto coerente con le finalità e gli obiettivi della Comunità.

All'udienza l'Avvocatura Generale dello Stato, dopo avere preliminarmente sollevato una questione di inammissibilità per irrilevanza, confermava in subordine le conclusioni dimesse nelle scritture depositate.

Considerato in diritto:

1. - Essendo identica la norma impugnata dalle due ordinanze, anche se non del tutto coincidenti i parametri costituzionali di riferimento, i giudizi possono essere riuniti e risolti con un'unica pronunzia.

2. - Va detto innanzitutto brevemente sulla questione preliminare di rilevanza sollevata al dibattimento dall'Avvocato Generale dello Stato, nonché su altre analoghe eventualmente adombrabili.

Secondo l'Avvocatura dovrebbe ritenersi irrilevante la questione sollevata dalle ordinanze in esame in quanto le prerogative statuite dal Protocollo comunitario per i parlamentari europei non contrastano né con principi fondamentali della nostra Costituzione né con diritti inalienabili dell'uomo. Senonché un siffatto assunto, che già di per sé presuppone la previa risoluzione anche di altri problemi, quali - ad esempio - quelli concernenti la fonte normativa legittimata a dare cittadinanza nel nostro ordinamento al Protocollo che attribuisce le prerogative, riguarda comunque proprio le questioni di merito sollevate dalle ordinanze, attraverso il riferimento a precisi parametri che si assumono invece violati.

Il rilievo dell'Avvocatura non può, quindi, essere accolto.

Semmai - come appunto si accennava - altre due questioni, in punto rilevanza, potrebbero essere adombrate con qualche maggiore attendibilità: l'una comune ad ambo le ordinanze, l'altra particolare a quella pronunziata dal Pretore di Trieste.

Da quest'ultima, tuttavia, può essere rapidamente sgomberato il terreno. Il quesito, infatti, sorgerebbe dalla constatazione che il Cecovini, imputato di diffamazione aggravata, non è stato rieletto al Parlamento europeo nel giugno del 1984, sì che attualmente nessuna prerogativa più gli compete.

Ma questa Corte ha ormai consolidata sul punto la sua giurisprudenza (cfr. sent. 5 aprile 1957 n. 50, 10 novembre 1961 n. 57, 13 luglio 1963 n. 135, 2 febbraio 1982 n. 16, 3 marzo 1982 n. 53), secondo cui la vicenda del processo incidentale di legittimità costituzionale non può essere influenzata da circostanze di fatto sopravvenute nel procedimento principale: e ciò in quanto, svolgendosi il processo incidentale nell'interesse pubblico, e non in quello privato, una volta che esso si sia validamente instaurato a norma dell'art. 23 l. 11 marzo 1953 n. 87, acquisisce una autonomia che lo pone al riparo dall'ulteriore atteggiarsi della fattispecie, financo nel caso in cui, per qualsiasi causa, fosse venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso (art. 22 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale).

Più consistente, invece, può apparire prima facie l'altra questione. Infatti, l'art. 10, primo comma, 1 inciso, del Protocollo allegato al trattato firmato a Bruxelles il 18 aprile 1965 (ratificato e reso esecutivo in Italia in forza della legge impugnata 3 maggio 1966 n. 437) attribuisce ai parlamentari comunitari immunità e prerogative "per la durata delle sessioni dell'Assemblea", soggiungendo al comma secondo che "l'immunità li copre anche quando essi si recano al luogo di riunione dell'Assemblea o ne ritornano". Il che conferma che le prerogative sono limitate appunto alla stretta durata delle Sessioni, se il legislatore comunitario ha ritenuto necessario estenderle al tempo occorrente per raggiungere l'Assemblea in apertura di Sessione, o i Paesi di origine alla chiusura: disposizione inutile se la copertura avesse abbracciato tutto l'arco temporale del mandato.

Vero è che, secondo alcune voci della dottrina, la Corte di Giustizia delle Comunità europee, cui compete - per l'art. 177 del trattato della C.E.E. - una pregiudiziale funzione interpretativo-nomofilattica, avrebbe dato alla nozione di "Sessioni", colla sent. 12 maggio 1964 (in causa 101/63 devoluta dal Granducato del Lussemburgo), un significato così ampio da estenderlo virtualmente all'intera durata del mandato.

Ma una siffatta interpretazione della sentenza è frutto di affrettata lettura. In realtà, il principio affermato dalla Corte comunitaria si limita a stabilire che l'Assemblea va considerata in Sessione, anche quando non è riunita, fino alla chiusura di ciascuna Sessione, salvo eventuali Sessioni straordinarie che debbono, però, essere richieste dalla maggioranza.

Ma la detta Corte riconosce esplicitamente che le Sessioni annuali ordinarie sono due: delle quali l'una inizia il secondo martedì di maggio e deve necessariamente chiudersi il 30 giugno, l'altra ha inizio il terzo martedì di ottobre e si protrae effettivamente fino alla dichiarazione di chiusura. Il che comporta, dunque, che fra il 1 luglio ed il terzo martedì di ottobre l'Assemblea non è in Sessione (salvo l'eventualità delle Sessioni straordinarie) e che, pertanto, durante quell'intervallo - escluso il tempo necessario per rientrare in sede o per raggiungere l'Assemblea - i parlamentari non sono coperti da immunità.

Tuttavia, non ritiene la Corte che ciò influisca in termini di rilevanza sulla questione proposta; e ciò sia perché la richiesta di autorizzazione ben può essere avanzata in considerazione, da una parte, dei tempi occorrenti per la deliberazione dell'Assemblea e, dall'altra, di quelli prevedibili per la durata del processo, in guisa da evitare un rito intermittente; sia perché, comunque, dovendosi anche accertare l'eventualità di Sessioni straordinarie, è opportuno che il tutto resti affidato all'apprezzamento del Giudice di merito.

Devesi, perciò, passare all'esame della proposta questione.

3. - Non può essere seguita l'Avvocatura dello Stato nella prima parte delle sue deduzioni, là dove afferma che la soluzione del problema sarebbe nell'art. 15 cod. proc. pen.. In altri termini, pur contestando l'assunto delle ordinanze e perciò negando che l'art. 68, comma secondo, Cost. sia disposizione eccezionale, ritiene l'Avvocatura che non si tratti di integrazione dell'art. 68, secondo comma, che nella specie non rileverebbe, ma semplicemente della posizione ex novo di un'altra condizione di procedibilità, che il legislatore è libero di collocare nel contesto dell'art. 15 cod. proc. pen..

Ora, che non sempre sia vietato al legislatore di riprodurre per legge ordinaria, e per altre ipotesi, disposizioni contenute nella Costituzione, non può essere negato.

Ma, mentre non può farsene una regola generale, giacché occorre guardare alla natura dei principi sanciti nella Carta fondamentale e alla ratio della loro costituzionalizzazione, è certo comunque che, per quanto riguarda la specie, la soluzione non può essere ridotta in termini così semplicistici.

Innanzitutto perché l'art. 15 citato si limita a disciplinare il procedimento da seguire là dove un'autorizzazione a procedere sia richiesta: una disciplina, cioè, che vale anche per le prerogative contemplate nell'art. 68, secondo comma Cost. ma che lascia impregiudicato il problema della legittimità della fonte normativa da cui quelle prerogative possono venire a vita (Cfr. Corte Cost. 27 dicembre 1965 n. 99). In secondo luogo, poi, perché è tutt'altro che estranea alla soluzione del quesito la natura della norma di cui all'art. 68, secondo comma, Cost., di cui questa Corte ha identificato la ratio nell'esigenza di proteggere la sfera di autonomia delle Camere e garantire l'esercizio della funzione parlamentare (sent. 28 gennaio 1970 n. 9). In genere la dottrina, salvo qualche rara eccezione, attribuisce alla disposizione natura costitutiva e valore tassativo, escludendo che sia lecito un procedimento di integrazione: ma anche chi non lo esclude si preoccupa poi di sottoporre il procedimento a tali limiti di compatibilità con altri principi costituzionali da renderlo sostanzialmente eccezionalissimo.

A questo proposito, anzi, deve rilevarsi che, se correttamente l'Avvocatura contesta che l'art. 68, secondo comma Cost. sia derogatorio rispetto a principi come quelli statuiti negli artt. 25, 54 e 101 Cost., invocati dalle Ordinanze (perché la condizione di procedibilità non sottrae il cittadino al suo giudice naturale, perché il dovere di osservanza della Costituzione è nella specie inconferente trattandosi di stabilire quale principio vada osservato, perché la soggezione dei giudici alla legge non viene in causa) e nega conferenza al richiamo dell'art. 2 Cost. (perché il diritto a vedere punito l'offensore non è diritto inalienabile dell'uomo), non altrettanto può essere di leggieri sostenuto per quanto concerne gli artt. 3 e 112, e quest'ultimo anche in relazione all'art. 104 Cost..

Non evidentemente per l'art. 3, dato che immunità e prerogative, concesse per legge ordinaria, sicuramente determinerebbero disequaglianze fra i cittadini, in ordine alle quali l'apprezzamento di razionalità troverebbe pur sempre nell'art. 68, secondo comma, Cost., il *tertium comparationis*. Senonché poi, a quel punto, ristretto in termini di ordinamento interno, un siffatto sindacato incontrerebbe nuove difficoltà dato che, esercitando i parlamentari europei le loro funzioni in un ordinamento esterno, la comparabilità con quelle esercitate dai membri delle Camere italiane postulerebbe necessariamente un ulteriore passaggio attraverso altri parametri di cui sarà detto fra poco.

Tanto meno, d'altra parte, può essere trascurato l'ostacolo rappresentato dall'art. 112, anche in collegamento all'art. 104 Cost..

Salvo qualche isolata voce, che afferma estraneo l'istituto dell'autorizzazione a procedere ai problemi concernenti l'azione penale e la sua obbligatorietà, prevalente ed autorevole dottrina ritiene non facilmente superabile il contrasto col detto parametro in ogni ipotesi di autorizzazione a procedere diversa da quelle previste dalla Costituzione o dalla legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, ambo manifestamente ispirate a salvaguardia di funzioni costituzionali. Si sostiene, infatti, che proprio l'esclusiva attribuzione al Pubblico Ministero dell'obbligo di esercitare l'azione penale dovrebbe escludere, sul piano costituzionale, che tra la legge penale sostanziale e la sua applicazione processuale possano inserirsi, con effetto paralizzante, interpretazioni di altri organi della Pubblica Amministrazione.

La dottrina ricorda, anzi, che l'art. 112 è stato considerato come guarentigia dell'indipendenza, sia pure relativa, del Pubblico Ministero: ma, se si consentono condizionamenti estranei all'Ordine, la garanzia viene vanificata.

E, in realtà, la stessa giurisprudenza di questa Corte, nel procedere con due sentenze successive (18 giugno 1963 n. 94 e 18 febbraio 1965 n. 4) alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale degli artt. 16 cod. proc. pen., 158 T. U. 4 febbraio 1915 n. 148, e 22 T. U. 3 marzo 1934 n. 383 concernenti rispettivamente le prerogative dei funzionari di P. S., dei Prefetti, dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, benché sotto il riflesso dell'art. 28 Cost.

invocato dall'ordinanza di rimessione (che la Corte, comunque, collegava anche all'art. 3), si esprimeva negli stessi sensi.

"Il subordinare ad una autorizzazione amministrativa - osservava la Corte - l'attuazione di quella responsabilità (si allude a quella ex art. 28 Cost.) è renderne possibile l'esonero discrezionale...: il che segnatamente non è permesso prescrivere in materia penale, essendo eccezionalmente dettati, e da norme costituzionali, i casi di deroga al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale" (sent. n. 4/1965 cit.).

Del resto, anche il legislatore, abrogando con l. 10 maggio 1978 n. 170 analoghe prerogative previste dall'art. 9 della l. 25 gennaio 1962 n. 20 per i funzionari addetti alla Commissione Inquirente del Parlamento e alla Corte Costituzionale, nonché per Polizia e F.F.A.A., limitatamente a fatti di reato commessi nell'esecuzione di ordini emanati dai predetti Organi costituzionali, si è evidentemente allineato a quelle considerazioni. Talché oggi non esistono più nell'Ordinamento prerogative, dipendenti da leggi ordinarie, che subordinino a condizioni di procedibilità l'azione penale nei confronti di persone diverse da quelle contemplate dalla Costituzione o da leggi costituzionali.

Semmai va ricordato che ben diverso è stato l'avviso della Corte quando si è trattato di autorizzazioni a procedere concernenti reati, per le quali si è, invece, ammessa la competenza del legislatore ordinario.

Sul punto, infatti, la linea della Corte è decisamente orientata sulla considerazione secondo cui, l'autorizzazione a procedere concernente reati riguardando esclusivamente i delitti contro la Personalità dello Stato, sembra ragionevole che il soggetto passivo diretto sia ammesso a valutare, attraverso i suoi organi, i motivi di opportunità dell'ulteriore procedere: e ciò allo scopo di evitare che il danno derivante dal processo finisca per assumere proporzioni maggiori di quello cagionato dal reato. Mutatis mutandis, qualcosa di simile a quanto si verifica nei riguardi del privato a proposito dell'istituto della querela. La Corte lo ha detto esplicitamente in tema di art. 313, terzo comma, cod. pen. (autorizzazione per il delitto di vilipendio) nella sent. n. 22/1959, e ne ha spiegato la ratio, incidenter tantum, nella sent. 17 febbraio 1969 n. 15.

Ad ogni modo, tutto ciò si è voluto ricordare per amore di completezza, giacché l'ipotesi in esame riguarda autorizzazione a procedere nei confronti del soggetto attivo del fatto di reato e sul punto s'è visto quanto generale ormai sembri la concordia della giurisprudenza, della dottrina e dello stesso legislatore, nell'escludere che, attraverso legge ordinaria, sia ammissibile un'integrazione dell'art. 68, secondo comma, Cost., e comunque la posizione di una norma che attribuisca analoghe prerogative.

Sotto questo riflesso, perciò, non può essere sottovalutata la sostanza delle obiezioni mosse dalle ordinanze di rimessione, anche se non sempre puntuale ne è stato l'argomentare.

Vero è che - come si è accennato - la soluzione del quesito va cercata proprio attraverso la chiave che le ordinanze hanno rifiutato, e su cui per verità l'Avvocatura dello Stato ha, invece, giustamente insistito.

4. - Le ordinanze di rimessione escludono l'applicabilità alla specie dell'art. 10 Cost. che riguarda le norme internazionali generalmente riconosciute e il procedimento di adeguamento automatico. Ma le ragioni poste a base di analoga esclusione relativamente ai principi contenuti nell'art. 11 Cost. devono essere respinte.

L'ordinanza del Giudice Istruttore di Venezia fa espresso riferimento alla fondamentale sentenza di questa Corte in subjecta materia che ha consentito ulteriori e notevoli sviluppi giurisprudenziali (Cfr. sent. 8 giugno 1984 n. 170).

Trattasi della sent. 27 dicembre 1973 n. 183 concernente il sospetto d'illegittimità costituzionale sollevato da taluni Giudici in ordine alla legge ordinaria che aveva dato esecuzione in Italia all'art. 189 Trattato di Roma, istitutivo della C.E.E..

Riconosce altresì il detto giudice che la sentenza è sul punto risolutiva là dove testualmente afferma: "... come questa Corte ha già dichiarato nella sentenza n. 14 del 1964, la disposizione dell'art. 11 Cost. significa che, quando ne ricorrono i presupposti, è possibile stipulare trattati i quali comportino limitazione della sovranità, ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria. La disposizione, infatti, risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall'art. 11, dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale.

È invece evidente che essa ha un valore non soltanto sostanziale ma anche procedimentale, nel senso che permette quelle limitazioni di sovranità, alle condizioni e per le finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all'esercizio del potere di revisione costituzionale".

Ritiene, tuttavia, l'ordinanza che la Corte abbia attribuito un siffatto valore all'art. 11 "unicamente per il conseguimento delle finalità proprie di ogni trattato".

Va subito rilevato che, per verità, è questo un evidente equivoco nel quale è incorso il magistrato. In realtà la sentenza, richiamando col pronome "essa" il soggetto del periodo precedente, che è "la disposizione", riferisce manifestamente a questa (e non ad un "trattato" di cui non si parla negli ultimi due periodi) l'avverbio di luogo "ivi". "Le condizioni e le finalità", pertanto, cui nel pensiero della Corte sono subordinate "le limitazioni di sovranità", sono quelle "stabilite ivi", cioè nella disposizione stessa, e perciò nell'art. 11 Cost..

In altri termini, è il trattato che, quando porta limitazioni alla sovranità, non può ricevere esecuzione nel Paese se non corrisponde alle condizioni e alle finalità dettate dall'art. 11 Cost..

Non ha più senso allora, così rettificato l'autentico significato della sentenza, l'obiezione del Giudice Istruttore, secondo cui si verterebbe in materia estranea alle finalità della Comunità europea in quanto si tratterebbe dell'obbligatorietà dell'azione penale e del diritto dell'indiziato ad essere giudicato.

A parte che gli artt. 112 e 24 Cost., evidentemente richiamati da questi accenni (ma di quest'ultimo parametro non v'è altra menzione nell'ordinanza), resterebbero fuori causa una volta che spiegasse vigore l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 11 Cost. (e, perciò, è grave difetto di metodo utilizzarli per contrastarne l'operatività), deve soltanto stabilire a questo punto se il Trattato, sottoscritto a Bruxelles l'8 aprile 1965, e il Protocollo ad esso allegato, corrispondano o meno alle condizioni e alle finalità contemplate nell'art. 11 Cost..

Orbene, quanto alle finalità del Trattato, esse sono rappresentate dalla istituzione di un unico Consiglio e di un'unica Commissione, così riunificandosi i corrispondenti organismi delle tre Comunità europee (C.E.E., C.E.E.A. e C.E.C.A.). Si tratta, perciò, di un ulteriore progresso sul sofferto cammino dell'unificazione europea, anche politica, strumento essenziale per l'instaurazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni: e ciò al fine di evitare il ricorso a quelle ostilità che l'Italia solennemente ha ripudiato nel primo inciso dell'art. 11 Cost..

Ed è appena il caso di rilevare che l'allegato Protocollo, attribuendo ai parlamentari europei immunità e prerogative adeguate a quelle che gli Stati della Comunità concedono ai propri parlamentari, realizza perfettamente tanto le finalità del Trattato quanto quelle dell'art. 11 Cost. proprio perché quelle guarentigie rispondono alla stessa ratio che questa Corte aveva precisato - come sopra si è ricordato - "nell'esigenza di proteggere la sfera di autonomia delle

Camere e garantire l'esercizio della funzione parlamentare".

Non può esservi dubbio, pertanto, che, quanto a finalità, l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 11 Cost. è nella specie sicuramente operativa. Le ordinanze, tuttavia, negano che si siano comunque verificate "le condizioni di parità cogli altri Stati" che l'art. 11 pure esige per legittimare sul piano costituzionale la rinuncia ad una parte della sovranità: e lo negano attraverso l'obbiezione del Giudice Istruttore di Venezia, secondo cui, almeno nei riguardi della Francia, tale condizione sarebbe carente a causa di una Decisione del Consiglio Costituzionale francese per il quale ogni impegno internazionale, contrario a Costituzione, non può essere ratificato se prima non intervenga procedimento di revisione costituzionale.

Ma anche questo è frutto di equivoco.

Va intanto premesso che la Decisione del Consiglio Costituzionale francese non è effetto di un dubbio di legittimità costituzionale interna rispetto alle norme adottate a Bruxelles, ma è semplicemente dovuto a regole generali di quell'ordinamento che, anziché affidarsi - come avviene da noi - a procedimenti incidentali o ad azioni principali, diretti ad ottenere un giudizio sulla conformità a Costituzione in occasione di un caso di specie, o di una particolare vertenza fra Enti territoriali o fra questi e lo Stato, stabilisce che il Consiglio Costituzionale debba esprimersi in via preventiva. Necessariamente nei confronti delle cosiddette "leggi organiche" (quelle, cioè, che si riferiscono a materie contemplate dalla Costituzione) e dei regolamenti parlamentari, mentre solo eventualmente nei confronti di ogni altra legge che, approvata dal Parlamento ma non ancora promulgata, venga portata al suo esame da parte del Presidente della Repubblica, o del Presidente di una delle Camere o da sessanta deputati o sessanta senatori (art. 61 Cost.). Particolare competenza per il controllo preventivo del Consiglio Costituzionale è, anzi, prevista - sempre a richiesta delle dette parti pubbliche - proprio nei confronti delle leggi che approvano e ratificano trattati internazionali (art. 53 Cost.). Ed infatti, nel caso che c'interessa, la premessa della Decisione 30 dicembre 1976 n. 76-71 DC del Consiglio Costituzionale fa appunto riferimento all'art. 53 Cost. e alla richiesta del Presidente della Repubblica.

Orbene, come chiaramente risulta dalla richiesta riportata nella detta premessa e dalla motivazione della decisione, il Presidente chiedeva di conoscere se l'elezione diretta dei parlamentari europei potesse comportare contrasto con un principio fondamentale della Costituzione francese quale quello dell'"indivisibilità della Repubblica" affermato nell'art. 2 Cost.. Richiesta che, lungi dal comportare rottura delle condizioni di parità volute dall'art. 11 della nostra Cost., si adegua, anzi, perfettamente al nostro ordinamento, dato che nemmeno da noi l'autorizzazione preventiva di cui al citato articolo potrebbe mai coprire e consentire violazioni di principi fondamentali o di diritti inalienabili.

In effetti, la Decisione del Consiglio Costituzionale riporta, fra l'altro, il preambolo della Costituzione francese del 1946, confermato da quello della Costituzione del 1958 che è assolutamente identico al contenuto essenziale del nostro art. 11 Cost., là dove appunto vengono consentite, sotto riserva di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della pace. Tant'è che il Consiglio, constatato che l'elezione diretta dei rappresentanti francesi nell'Assemblea comunitaria non mette in discussione l'indivisibilità della Repubblica, dichiara Trattato e Allegato compatibili colla Costituzione.

Siamo, dunque, in situazione di completa reciprocità. Ma quand'anche così completa non fosse, deve escludersi che il Costituente avesse inteso alludere ad una reciprocità tale da comportare da parte dei contraenti limitazioni assolutamente identiche a quelle consentite dal nostro ordinamento. È ben noto che - come la dottrina ha messo in luce - la disposizione in parola veniva approvata, in vista particolarmente della nostra partecipazione all'Organizzazione delle Nazioni Unite (O.N.U.), il cui Statuto in quel momento era già entrato in vigore. Ebbene, mentre i Costituenti auspicavano l'ingresso dell'Italia in quell'Organismo,

essi erano ben consapevoli che il paragrafo 3 dell'art. 27 del detto Statuto poneva in posizione di privilegio, rispetto agli altri partecipanti, i cinque Stati membri del Consiglio di sicurezza, ai quali è consentito l'esercizio del potere di "veto".

Ciò comporta che l'assoluta eguaglianza non potrebbe comunque essere ritenuta un requisito essenziale ed indispensabile della nozione di "reciprocità" nell'ambito dell'art. 11 Cost.. Ciò che semmai deve esigersi è che, ove sussistano disparità di trattamento, esse trovino giustificazione nella necessità di promuovere ed attuare la pace e la giustizia.

Quanto, infine, al "diritto dell'offeso a vedere punito l'offensore", di cui parla l'ordinanza del Pretore di Trieste, deve escludersi che esso possa rientrare nei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.).

Infatti, o si tratta dell'obbligatorietà dell'azione penale intesa, come tale, a perseguire chiunque offenda un interesse penalmente tutelato, ed allora - come si è già visto - si versa nell'area dell'art. 112 Cost., in quanto, riguarda l'azione penale del Pubblico Ministero e non certo quella del cittadino, il cui diritto sottostante trova semmai nella norma e nel processo penale protezione indiretta, e comunque sempre subordinata al promuovimento dell'azione penale. Oppure, si vuole alludere "al diritto al giudizio" contemplato nel primo comma dell'art. 24 Cost., inteso sia pure in proiezione soggettiva, e cioè come diritto ad un'attività giudiziale minima, finalizzata alla tutela di una posizione sostanziale di vantaggio (e, quindi, anche alla costituzione di Parte civile nel processo penale), ed allora deve ritenersi esaurita la protezione costituzionale coll'impedire irragionevoli compressioni dell'ambito di esercizio dei diritti sostanziali, tali da vanificarne la tutela nel processo (Cfr. sul punto Corte Cost. 16 maggio 1968, n. 48).

Ma così non può certo essere considerata la condizione di procedibilità in parola, che né vanifica il diritto al giudizio né può essere ritenuta irragionevole, posto che si limita a sospenderne temporaneamente la prosecuzione a tutela di interessi costituzionalmente non meno preminenti. Oltre tutto, se così non fosse, e se davvero il primo comma dell'art. 24 fosse collegabile all'art. 2, si tratterebbe di un argomento che dimostra troppo, dato che finirebbe per mettere in dubbio lo stesso art. 68 comma secondo Cost.. Vero è, invece, che di inviolabile e di più pregnante rigore nell'art. 24 c'è soltanto il secondo comma che riguarda la difesa: e tuttavia va ricordato che, perfino a tale proposito, questa Corte ha sempre riconosciuto che al diritto di difesa dell'imputato "come ad altre situazioni costituzionalmente garentite, non può attribuirsi un valore assoluto, tale da non consentire adattamenti o anche restrizioni da parte del legislatore ordinario, qualora si appalesino giustificate da altre norme o da principi fondamentali desunti dal sistema costituzionale" (sent. 19 febbraio 1965 n. 5; ma si veda anche sent. 22 marzo 1971 n. 55; 2 febbraio 1970 n. 175; 9 giugno 1971 n. 126; 19 giugno 1974 n. 177; 2 giugno 1977 n. 98; 25 luglio 1984 n. 225; 25 luglio 1984 n. 226).

La questione, pertanto, non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della l. 3 maggio 1966 n. 437 che ratifica e dà esecuzione al Trattato sottoscritto a Bruxelles l'8 aprile 1965, e al Protocollo allegato concernente, fra l'altro, le prerogative dei Parlamentari europei.

Questione sollevata con ord. 16 aprile 1982 dal Giudice Istruttore del Tribunale di Venezia per contrasto cogli artt. 3, 68 comma secondo, 112 e 138 Cost., e con ord. 18 dicembre 1982 dal Pretore di Trieste in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost..

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 dicembre 1984.

F.to: LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.