CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1150/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1150)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **22/11/1988**; Decisione del **15/12/1988**
Deposito del **29/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **11/01/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13290**
Atti decisi:

N. 1150

SENTENZA 15-29 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Corte d'appello di Roma Sez. I civile, notificato il 25 febbraio 1988, pervenuto in Cancelleria a mezzo raccomandata n. 1702 del 15 marzo 1988 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica, in data 5 marzo 1986, di insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

Udito nell'udienza del 22 novembre 1988 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avv. Paolo Barile per il Senato della Repubblica;

Ritenuto in fatto

1. - Con sentenza 3 maggio - 19 giugno 1985 il Tribunale di Roma, sezione I civile, ha condannato il sen. Michele Marchio, in solido con l'on. Giorgio Almirante e Franz Maria D'Asaro, Direttore de "Il Secolo d'Italia", al risarcimento dei danni morali sofferti dai giudici Vittorio Ragonesi, Paolo Izzo, Tommaso Figliuzzi, Alessandro de Renzis, Felice Terraciano, Giovanni Caramazza, Umberto Apice, Paolo Celotti, Giovanni Prestipino, Vittorio Palmisano e Giovanni Ferrara, componenti la sezione fallimentare del medesimo tribunale, in conseguenza di tre articoli pubblicati sul nominato giornale rispettivamente il 6 dicembre 1980, il 18 dicembre 1980 e il 16 aprile 1981, e ritenuti offensivi della loro reputazione morale e professionale, nonché, nei confronti di uno dei giudici, anche del suo decoro personale. Nei tre articoli, originati da una interrogazione presentata al Ministro di grazia e giustizia dal sen. Marchio il 9 dicembre 1980, erano riferite ulteriori dichiarazioni rese dal senatore, in risposta alle domande del giornalista, a commento dei fatti esposti nell'interrogazione.

Nel corso del giudizio di secondo grado è pervenuto alla Corte di appello di Roma, I sezione civile, per il tramite della Presidenza del Senato e del Ministero di grazia e giustizia, il resoconto della seduta tenuta al Senato della Repubblica il 5 marzo 1986, nella quale l'Assemblea, deliberando sulla domanda di autorizzazione a procedere penalmente contro il sen. Marchio per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa, proposta dal Procuratore della Repubblica di Perugia ai sensi dell'art. 68, secondo comma, Cost., aveva approvato le conclusioni adottate dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, così formulate: a) "i fatti per cui è stata richiesta l'autorizzazione a procedere nei confronti del sen. Marchio ricadono nella prerogativa della insindacabilità sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione"; b) "l'effetto naturale dell'insindacabilità sanzionata per i fatti esaminati consiste nell'irresponsabilità assoluta (penale, civile e amministrativa), e quindi il procedimento civile pendente, nel quale il sen. Marchio è convenuto per il risarcimento del danno, è necessariamente assorbito nella suddetta dichiarazione di insindacabilità".

2. - La Corte d'appello di Roma ritiene che la delibera del Senato, affermante l'insindacabilità assoluta delle dichiarazioni del sen. Marchio ex art. 68, primo comma, Cost., abbia un effetto impeditivo dello svolgimento delle proprie funzioni, ma in pari tempo contesta la spettanza di tale potere al Parlamento. Pertanto ha sollevato conflitto di attribuzione ai sensi degli art. 134 Cost. e 37 della legge n. 87 del 1953, affinché "la Corte costituzionale dica se il potere di decidere in ordine alla sussistenza o meno, nel caso concreto, della imperseguibilità stabilita dal primo comma dell'art. 68 Cost. spetti al Senato della Repubblica ovvero alla Magistratura".

La ricorrente osserva che, mentre la norma processuale di cui al secondo comma dell'art. 68 "individua una specifica ed esclusiva competenza della Camera di appartenenza", il primo comma, invece, "nessuna competenza attribuisce al Parlamento" in ordine alla fattispecie sostanziale ivi prevista. Né si potrebbe argomentare per analogia dal secondo comma, dato il carattere eccezionale delle norme che introducono limiti alla funzione giurisdizionale istituzionalmente esercitata dalla magistratura ai sensi dell'art. 102 Cost.

La non spettanza alle Camere di un potere di decisione circa la questione se ricorrano o no gli estremi dell'irresponsabilità garantita ai loro membri dell'art. 68, primo comma, Cost., è inoltre argomentata sia dalla mancanza di una norma che disponga la sospensione del processo civile e la rimessione degli atti alla Camera di appartenenza nel caso che il parlamentare

convenuto in giudizio con una azione di risarcimento dei danni eccepisca l'irresponsabilità ai sensi del detto precetto costituzionale, sia dalla mancanza di una disciplina del procedimento davanti alle Camere che preveda un minimo di contraddittorio e di garanzie processuali a tutela dei diritti fondamentali delle persone offese.

3. - Nel giudizio preliminare di delibazione in camera di consiglio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge n. 87 del 1953, la Corte costituzionale, con ordinanza 10/18 febbraio 1988, ha dichiarato ammissibile il ricorso. Con la medesima ordinanza ha rigettato, in conformità della sua costante giurisprudenza, l'istanza di intervento in giudizio proposta dai giudici sopra nominati, in quanto soggetti diversi dagli organi tra cui è sorto il conflitto di attribuzione.

4. - Nel giudizio davanti alla Corte si è costituito soltanto il Senato della Repubblica, in persona del suo presidente, rappresentato e difeso dal prof. avv. Paolo Barile, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

Secondo il patrocinio del Senato, poiché l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. è diretta a garantire l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento, non può essere dubbia la spettanza a ciascuna Camera del potere di interpretare l'estensione di tale prerogativa, e quindi "di valutare se l'attività svolta da un proprio membro costituisca espressione o meno delle funzioni parlamentari". Ma, contrariamente all'opinione della Corte romana, tale potere non implica una funzione giurisdizionale. I due poteri il potere delle Camere di determinare la portata delle immunità parlamentari e il potere giurisdizionale dell'autorità giudiziaria - "si svolgono su piani diversi" e possono entrare in conflitto soltanto se l'uno e l'altro si traducano in atti esprimenti valutazioni divergenti. Perciò, ad avviso del resistente, il conflitto oggetto del presente giudizio è, allo stato, inammissibile, non avendo la Corte d'appello formulato alcuna valutazione, difforme da quella del Senato, circa la fondatezza della pretesa di insindacabilità delle dichiarazioni addebitategli, fatta valere dall'appellante sen. Marchio in base all'art. 68, primo comma.

La delibera del 5 marzo 1986 adottata dal Senato non impediva, né impedisce, sempre secondo il resistente, alla Corte d'appello di adempiere le proprie funzioni proseguendo fino alla sentenza il giudizio di secondo grado di cui è investita. Oltre a tutto, si osserva, l'oggetto di tale giudizio "riguarda le dichiarazioni rese dal sen. Marchio in tre articoli pubblicati sul quotidiano "Il Secolo d'Italia" (6 e 18 dicembre 1980, 16 aprile 1981), mentre il Senato ebbe a pronunciarsi esclusivamente sui fatti riguardanti l'articolo del 16 aprile. La Corte d'appello avrebbe dovuto quanto meno spiegare le ragioni per le quali la delibera del Senato le impedirebbe di sindacare i fatti relativi agli articoli del 6 e 18 dicembre 1980".

In conclusione si contesta "l'interesse attuale della Corte romana a ottenere la decisione del conflitto".

5. - Nel merito la difesa del Senato ritiene che "con la citata delibera del 5 marzo 1986 sia stata effettuata una legittima qualificazione dei fatti addebitati al sen. Marchio", e che, in caso di diversa valutazione dell'autorità giudiziaria circa la concreta estensione delle prerogative di cui all'art. 68, primo comma, Cost., "debba prevalere la decisione del Parlamento, in quanto organo a tutela del quale sono state dettate le prerogative stesse".

Considerato in diritto

1. - L'ordinanza del 9 giugno 1987, con cui la Corte d'appello di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, in riferimento alla delibera 5 marzo 1986 del Senato della

Repubblica sopra riprodotta in narrativa, imposta la questione in termini che devono essere rettificati.

Nella motivazione la ricorrente contesta che il Senato abbia "il potere di esercitare, in questa materia, la funzione giurisdizionale che, istituzionalmente, spetta invece all'autorità giudiziaria ordinaria", quasi che il Senato, nel valutare i fatti oggetto della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio contro il sen. Marchio, si fosse ritenuto investito delle funzioni di foro speciale in tema di prerogative parlamentari. In realtà, come si arguisce dal seguito dell'argomentazione, dove si istituisce un confronto tra il primo e il secondo comma dell'art. 68 Cost., la Corte d'appello intende dire che, mentre il secondo comma concede a ciascuna Camera il potere di sottrarre i propri membri alla giurisdizione penale per fatti ad essi imputabili a titolo di reato, "il primo comma, invece, in ordine alla garanzia sostanziale, nessuna competenza attribuisce al Parlamento". Ne deduce che, se la Camera di appartenenza afferma che i fatti addebitati a un proprio membro sono coperti dall'irresponsabilità ex art. 68, primo comma, e quindi ordina la restituzione degli atti al Ministro, tale delibera impedisce il proseguimento dell'azione penale in quanto implica rifiuto dell'autorizzazione a procedere, ma non può avere l'effetto preteso dal Senato di impedire anche l'accertamento dei fatti da parte del giudice civile, al quale sia stata proposta una domanda di risarcimento dei danni.

2. - Tra la premessa (esatta) che l'art. 68, primo comma, non attribuisce alle Camere un potere del tipo di quello previsto dal secondo comma e la conclusione, tratta dalla ricorrente, che in materia di irresponsabilità dei parlamentari nessuna competenza, in assoluto, spetta al Parlamento, v'è un salto logico evidente. Le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte; ma la logica diversa che presiede alle due prerogative sancite dall'art. 68 Cost. si riflette in poteri di natura diversa.

La prerogativa del primo comma (c.d. insindacabilità) attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che, come sarà precisato appresso, il potere sia stato correttamente esercitato.

In questo significato va intesa la frase "non possono essere perseguiti", conformemente alla ratio delle immunità parlamentari, riconducibile al principio più generale dell'indipendenza e dell'autonomia delle Camere verso gli altri organi e poteri dello Stato.

3. - In quanto è attribuito nei limiti della fattispecie indicata dall'art. 68, primo comma, e solo entro questi limiti legittimamente esercitato, il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di self-restraint. Nella nostra Costituzione, che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo (fra cui il diritto all'onore e alla reputazione) come valori fondamentali dell'ordinamento giuridico e prevede un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, il detto potere è soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione, a norma degli artt. 134 Cost. e 37 della legge n. 87 del 1953, e perciò circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

Qualora il giudice di una causa civile di risarcimento dei danni, promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermante l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di "cattivo uso") del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione.

Il conflitto non si configura nei termini di una vindicatio potestatis (il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in

concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso.

In questi termini deve essere letto il dispositivo dell'ordinanza della Corte d'appello, cioè come istanza alla Corte costituzionale affinché dica se "nel caso concreto" il potere di valutazione del Senato, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e all'effetto indicato nel secondo capo della deliberazione 5 marzo 1986, sia stato legittimamente esercitato. E in questi termini sussiste un attuale interesse al ricorso, onde deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla difesa del resistente.

4. Nel caso in esame non è necessario procedere al controllo della valutazione, da parte del Senato, dei presupposti di esercizio del proprio potere richiesti dall'art. 68, primo comma, essendo in limine riscontrabile nella deliberazione 5 marzo 1986 un vizio in procedendo, determinato dal divario tra i fatti esaminati dalla Giunta per le elezioni e le autorizzazioni a procedere e i fatti in relazione ai quali la Giunta ha formulato la proposta, approvata dall'Assemblea, di affermazione dell'insindacabilità ex art. 68, primo comma, e della conseguente improseguibilità del giudizio pendente davanti alla Corte d'appello. Il Senato è stato investito soltanto della cognizione dei fatti sottoposti al suo esame dalla domanda di autorizzazione a proseguire l'azione penale, cioè delle dichiarazioni del sen. Marchio pubblicate nell'articolo del 16 aprile 1981, mentre il giudizio di responsabilità civile pendente davanti alla Corte d'appello di Roma, sul quale si è spostata la valutazione conclusiva del procedimento parlamentare, concerne inscindibilmente tutti e tre gli articoli pubblicati su "Il Secolo d'Italia" tra il 6 dicembre 1980 e il 16 aprile 1981. L'inscindibilità dei fatti dedotti come causa petendi rende insostenibile la tesi, affacciata in subordine dal patrocinio del Senato, secondo la quale niente impediva alla Corte d'appello "di sindacare i fatti relativi agli articoli del 16 (recte: 6) e 18 dicembre 1980".

Correttamente la Corte d'appello di Roma si è sentita spogliata del potere di ius dicere in ordine a tutti i fatti dedotti in giudizio, e a ragione essa lamenta che, nei termini in cui si è svolto il procedimento parlamentare, la citata deliberazione del Senato non era giustificata, e pertanto non poteva determinare l'"assorbimento" del processo civile in corso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta al Senato valutare le condizioni dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.; che, nella specie, il modo di esercizio di tale potere non legittimava la statuizione che "il procedimento civile pendente, nel quale il senatore Marchio è convenuto per il risarcimento del danno, è necessariamente assorbito nella suddetta deliberazione di insindacabilità".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 29 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.