CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **76/2001** (ECLI:IT:COST:2001:76)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **FLICK**
Udienza Pubblica del **16/01/2001**; Decisione del **19/03/2001**
Deposito del **23/03/2001**; Pubblicazione in G. U. **28/03/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26101 26102**
Atti decisi:

N. 76

SENTENZA 19 - 23 MARZO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 13 del 28 marzo 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Monza del 18 giugno 1999, relativo al rinvio a giudizio del consigliere regionale Fabrizio Comencini per le opinioni espresse nei confronti di Luca Casarini, promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 17 aprile 2000, depositato in Cancelleria il 26 successivo ed iscritto al n. 17 del registro conflitti 2000.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché l'atto di intervento di Casarini Luca;

Udito nell'udienza pubblica del 16 gennaio 2001 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso "per regolamento di competenza" notificato il 17 aprile 2000 e depositato il 26 aprile 2000, la Regione Veneto ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto in data 18 giugno 1999, con il quale il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Monza ha disposto il giudizio nei confronti del consigliere regionale Fabrizio Comencini, imputato del reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa, quale autore di un articolo pubblicato sul quotidiano "La Padania" il 29 luglio 1998, considerato offensivo della reputazione di Luca Casarini.

Dopo aver premesso in punto di fatto il contesto in cui l'articolo incriminato si è venuto ad iscrivere, e passata in analitica rassegna la giurisprudenza costituzionale e la dottrina in tema di immunità ex art. 122, quarto comma, della Costituzione, la Regione ricorrente ha in particolare sottolineato come nell'alveo della protezione costituzionale debba essere iscritta anche la funzione di indirizzo politico e di controllo che i consiglieri regionali sono chiamati a svolgere. Una funzione, questa, rispetto alla quale l'immunità vale a coprire non soltanto le questioni poste attraverso atti tipici, ma anche - alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale - mediante dichiarazioni che presentino un preciso nesso funzionale rispetto alla attività consiliare. Una volta escluso, dunque, che l'immunità sia destinata ad operare soltanto nella sede consiliare ed in occasione dei lavori dell'organo assembleare, ne deriva - sostiene la Regione ricorrente - che l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, "deve trovare applicazione quando le manifestazioni del pensiero siano oggettivamente correlabili alla posizione istituzionale del consigliere stesso", sicché quest'ultimo "deve poter esprimere, in ragione del suo status e dei compiti che gli sono assegnati dall'ordinamento, le valutazioni di ordine politico sia particolare sia generale incidenti sulla concreta struttura e sul funzionamento dell'ente di cui fa parte". Pertanto, posto che "il tono polemico e financo irriverente espresso dal consigliere Comencini si sono iscritti nel contesto di un dibattito riguardante la vigente e, soprattutto, prospettica composizione del Consiglio regionale del Veneto", e malgrado la fattispecie non sia "riconducibile in modo puntuale ad altre precedenti esaminate dalla Corte", reputa la Regione che essa non si discosti dalla ratio dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione, giacché conclude la ricorrente "ove si ritenesse il contrario, ne sarebbe gravemente mutilato il dibattito politico, che oggi sembra collocarsi, il più delle volte e salvo rare eccezioni, su livelli non propriamente elevati".

2. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia respinto. A parere dell'Avvocatura, infatti, nel ricorso non risulterebbero dedotti gli estremi degli atti riconducibili alla "funzione consiliare tipica" che sarebbero stati oggetto del procedimento penale di diffamazione a mezzo stampa nei confronti del Comencini, né altri elementi idonei a dimostrare la sussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse dal consigliere regionale e l'esercizio delle relative funzioni.

3. - Ha spiegato altresì atto di intervento Luca Casarini - costituitosi parte civile nel procedimento penale pendente a carico del consigliere regionale Fabrizio Comencini chiedendo - dichiararsi inammissibile o infondato il ricorso. Dopo ampia disamina dei principi affermati da questa Corte e dalla dottrina in tema di intervento nei giudizi per conflitto di attribuzione, la parte privata ha sottolineato come l'articolo oggetto di imputazione, firmato dal Comencini nella qualità di segretario nazionale della Liga Veneta, non possa in alcun modo

correlarsi con l'attività consiliare dello stesso, giacché, anche a voler accedere alla tesi della Regione ricorrente, secondo la quale l'articolo stesso si iscriverebbe "nel contesto di un dibattito riguardante la vigente e, soprattutto, prospettica composizione del consiglio regionale del Veneto", la condotta del Comencini rappresenterebbe null'altro "che un atto di campagna elettorale, per altro molto anticipato rispetto alla scadenza elettorale".

4. - Con successive memorie, tanto la Regione Veneto che la parte privata Luca Casarini hanno ulteriormente sviluppato gli argomenti già posti a base dei rispettivi atti del ricorso e di intervento, insistendo nelle domande già avanzate.

Considerato in diritto

1. - Deve ritenersi ammissibile l'intervento spiegato, nel presente giudizio, dalla parte civile costituita nel procedimento penale per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa.

L'atto propulsivo di tale procedimento - rappresentato dal decreto che dispone il giudizio - è assunto dalla Regione ricorrente come invasivo delle proprie attribuzioni costituzionali, in quanto nella specie la condotta incriminata si sottrarrebbe al sindacato del giudice penale, operando per essa la immunità sancita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione. Va in proposito rilevato che - come lo stesso interveniente ha diffusamente e criticamente posto in risalto - la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato che nei giudizi per conflitto tra poteri o tra enti non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto.

Si è sottolineato peraltro, di recente, come un simile orientamento debba essere mantenuto fermo nei limiti in cui esso sia "inteso a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte e a far sì che questi non mettano capo a controversie di diritto comune" (v. sentenza n. 426 del 1999, nonché nel medesimo senso, ex plurimis, sentenze n. 35 del 1999; n. 375 del 1997; n. 419 del 1995). La preclusione all'intervento si ricollega, dunque, all'esigenza di impedire che la controversia sulla menomazione, che si assume esser derivata dall'esercizio anomalo di una attribuzione costituzionale, si confonda con l'oggetto di un contenzioso devoluto o devolvibile alla giurisdizione comune: così da mantenere in capo ai soli contraddittori necessari - e non anche agli eventuali soggetti comunque "interessati" alla risoluzione del giudizio costituzionale - il potere di azione e di resistenza, e quindi il corrispondente potere di partecipare al procedimento davanti a questa Corte.

Per contro, qualora si rivendichi la sussistenza della eccezionale guarentigia di non perseguibilità sancita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, e si neghi pertanto in radice il diritto di azione in capo a chi pretende di aver subito lesione da una condotta "scriminata" dalla garanzia medesima, la valutazione sull'esistenza della garanzia svolta dalla Corte in sede di conflitto finirebbe per sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al giudice del processo comune. Ove dunque si ritenesse precluso l'intervento nel giudizio costituzionale, finirebbe per risultare in concreto compromessa la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti.

La conclusione alla quale occorre ora pervenire, d'altra parte, è ulteriormente avvalorata dalla circostanza che l'esigenza del contraddittorio - fortemente riaffermata dalla nuova formulazione del secondo comma dell'art. 111 della Costituzione - si riflette anche sul piano della partecipazione al giudizio riservato a questa Corte, derivando da esso la risoluzione di un tema del tutto "pregiudiziale", quale è quello relativo alla sussistenza o meno nel caso concreto del potere di agire.

2. - Nel merito il ricorso è infondato.

2.1. - Questa Corte in più occasioni ha avuto modo di affermare che l'esonero da responsabilità, previsto dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione quale salvaguardia dell'autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale, ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui la prima rinvia.

Avuto dunque riguardo alla identità di ratio che sta alla base della irresponsabilità che presidia le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle rispettive funzioni, dai membri del Parlamento, da un lato, e dai consiglieri regionali, dall'altro; e se si tiene conto della identità testuale che ora caratterizza - a seguito delle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 1993 - la immunità sancita dall'art. 68, primo comma, per i parlamentari e quella sancita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione per i consiglieri regionali: è evidente come i risultati cui è pervenuta la giurisprudenza di questa Corte con riguardo ai primi, valgano anche a contrassegnare l'ambito della garanzia di "irresponsabilità" che assiste i secondi.

Trattandosi, quindi, di valutare la dedotta lesione della prerogativa stabilita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione in rapporto a dichiarazioni rese da un consigliere regionale ad un organo di informazione, e perciò rilasciate al di fuori dell'esercizio di funzioni consiliari tipiche, il problema si risolve nello stabilire se - ciò non di meno - quelle dichiarazioni siano identificabili come espressioni dell'attività consiliare e quindi possano ritenersi iscritte nel panorama delle "opinioni" per le quali opera la richiamata garanzia costituzionale della irresponsabilità. In proposito - sia pure con riferimento alla garanzia prevista per i membri del Parlamento - questa Corte ha più volte affermato che, ai fini della accennata identificazione, non basta la semplice comunanza di argomenti, oggetto di attività parlamentari tipiche e di dichiarazioni fatte al di fuori di esse; né basta la riconducibilità di queste ultime dichiarazioni ad un medesimo "contesto politico" (v., tra le altre, sentenze nn. 56 e 58 del 2000). Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione di attività parlamentare; il che normalmente accade se ed in quanto sussista una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime. Il carattere divulgativo, e quindi la sostanziale corrispondenza, finiscono dunque per costituire "il criterio che consente di identificare le dichiarazioni rese al di fuori di quelle attività e cionostante riconducibili o inerenti alla funzione parlamentare, distinguendole così da quelle che ricadono nel diritto comune a tutti i cittadini e proteggendole tramite la speciale garanzia dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, senza con ciò determinare situazioni ingiustificate di privilegio personale" (v. sentenze nn. 320 e 321 del 2000 ed altre ivi richiamate).

2.2.- Perché operi la garanzia che la Regione ricorrente deduce esser stata nella specie compromessa, con correlativa menomazione delle attribuzioni consiliari, occorre quindi che la dichiarazione "esterna" si ponga, rispetto al concreto esercizio di una funzione consiliare tipica, quale proiezione divulgativa strumentale allo sviluppo "della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative" (v., tra le altre, le menzionate sentenze nn. 320 e 321 del 2000).

Nella ipotesi in esame la Regione ricorrente si limita a prospettare che l'articolo incriminato si inserirebbe "nel contesto di un dibattito riguardante la vigente e, soprattutto, prospettica composizione del Consiglio regionale del Veneto" e che lo stesso riguarderebbe un "tema politico all'ordine del giorno". Assai significativamente, è la stessa Regione ricorrente a riconoscere, conclusivamente, che, ove non si ritenesse applicabile nella specie la previsione dettata dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, "ne sarebbe gravemente mutilato il dibattito politico", sottolineando come, "con i toni polemici espressi", il consigliere Comencini abbia in definitiva "offerto un quadro di sintesi, utile per discorrere e, si ripete, prospettico rispetto ad eventi che proprio ora stanno disegnando le linee portanti della futura legislatura regionale 2000-2005".

Risulta quindi evidente la valenza esclusivamente "politica" delle opinioni espresse dal consigliere regionale, che sono del tutto avulse dalle funzioni consiliari e da qualsiasi atto tipico svolto nel relativo esercizio, neppure indirettamente evocato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Monza, emettere il decreto che dispone il giudizio, impugnato con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Flick

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 marzo 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.