CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **509/2002** (ECLI:IT:COST:2002:509)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **09/07/2002**; Decisione del **20/11/2002**
Deposito del **04/12/2002**; Pubblicazione in G. U. **11/12/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27429 27430**
Atti decisi:

N. 509

SENTENZA 20 NOVEMBRE - 4 DICEMBRE 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 15 luglio 1998, relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Fabio Mussi nei confronti del deputato Cesare Previti, promosso con ricorso del Tribunale di Roma - sezione XIII civile, notificato il 2 maggio 2000, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 22 del registro conflitti 2000.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 2002 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti ;

udito l'avvocato Sergio Panunzio per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale di Roma, XIII sezione civile, nel corso di un giudizio civile di risarcimento danni promosso dal deputato Cesare Previti nei confronti del deputato Fabio Mussi ed altro, con ordinanza in data 3 novembre 1999, depositata presso la cancelleria della Corte il successivo 24 novembre, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alla delibera adottata dalla Camera dei deputati il 15 luglio 1998 (documento IV-*quater*, n. 30), chiedendo che la Corte dichiari che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, «dei fatti oggetto» del giudizio civile e che, conseguentemente, annulli la relativa deliberazione adottata dalla Camera nella seduta del 15 luglio 1998.

2. – Il Tribunale premette che il deputato Cesare Previti ha convenuto in giudizio, tra gli altri, il deputato Fabio Mussi, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni subiti a seguito delle dichiarazioni, asseritamente diffamatorie, rese da quest'ultimo, pubblicate sul periodico "Milano Finanza" in data 29 gennaio 1998. In particolare, il convenuto avrebbe reso dichiarazioni lesive della reputazione del deputato Cesare Previti nel corso di una conversazione avuta con un altro deputato all'interno della *buvette* della Camera dei deputati, utilizzando un tono di voce tale da rendere percepibile il colloquio ad oltre dieci metri, al punto da essere ascoltato da uno dei giornalisti presenti, il quale ne riportava il contenuto sul periodico sopra indicato.

Il convenuto - prosegue l'ordinanza - ha contestato la domanda eccependo l'insindacabilità delle dichiarazioni *ex* art. 68, primo comma, della Costituzione e, all'udienza del 1° ottobre 1998, ha prodotto la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 15 luglio 1998 con la quale, in accoglimento della proposta formulata dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, è stata dichiarata l'insindacabilità delle dichiarazioni del deputato Fabio Mussi, in quanto rese da un membro del Parlamento nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

2.1. – Il Tribunale di Roma deduce che l'autorità giudiziaria è legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni in riferimento alla delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati, allo scopo di ottenere che la Corte accerti se la Camera abbia esercitato correttamente il potere ad essa spettante e se vi sia stata un'illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria, determinata dalla sussistenza di vizi del procedimento ovvero da una inesatta valutazione delle condizioni e dei presupposti richiesti dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, che riguarderebbe esclusivamente i casi nei quali esiste un nesso funzionale tra le opinioni espresse dal deputato e l'esercizio della funzione parlamentare.

Nel caso in esame, osserva il Tribunale, la Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio ha sostenuto che le dichiarazioni rese dal deputato Fabio Mussi sarebbero insindacabili, in quanto costituirebbero opinioni «espresse, nell'ambito della Camera, da un parlamentare ad un altro parlamentare su questioni che in quel torno di tempo, con riferimento all'on. Previti, venivano discusse in Parlamento e in ogni parte del Paese e che, per le ragioni che tutti sanno, hanno assunto un marcato rilievo politico», le quali non perdono «la loro natura per essere espresse ad un solo collega invece che a tutta l'Assemblea, o per essere state pronunciate in un luogo piuttosto che in un altro degli edifici parlamentari, magari e proprio per ciò con un linguaggio meno curiale». Inoltre, «lo scambio di opinioni su questioni che abbiano un rilievo politico in conversazioni private può contenere considerazioni e giudizi anche crudi che, proprio per la natura non formale della comunicazione privata, non hanno bisogno di quella cautela e prudenza che ci si aspetta nelle dichiarazioni formali (...) pertanto le conversazioni tra parlamentari che riguardino temi politici (...) sono insindacabili».

Il Tribunale contesta la correttezza delle argomentazioni svolte nella relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, fatte proprie dalla Camera dei deputati. A suo avviso, le dichiarazioni rese dal deputato Fabio Mussi, in tesi, sarebbero suscettibili di ledere la reputazione dell'attore in giudizio e non sarebbero state rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari, non rientrando tra queste «un colloquio personale, del tutto sganciato da qualsiasi atto, tipico o atipico, di esercizio di attribuzioni parlamentari», che, in quanto tale, dovrebbe ritenersi «confinato nella sfera della libera manifestazione del pensiero, costituzionalmente garantita alla generalità (art. 21 Cost.), nei limiti connaturali al diritto stesso, spettando all'autorità giudiziaria, nell'esercizio del suo potere istituzionale, accertarne la violazione». Inoltre, secondo il Tribunale, la circostanza che la conversazione si è svolta all'interno dell'edificio della Camera dei deputati, «peraltro non in sede istituzionale, ma nella *buvette*», sarebbe insufficiente a far ritenere esistente il nesso di funzione; l'eventuale configurabilità delle dichiarazioni come attività politica sarebbe del pari insufficiente a far ritenere integrato il presupposto dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, pena lo svuotamento del nesso di funzione e la violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), a causa della ingiustificata disparità di trattamento che si determinerebbe tra i cittadini, a seconda che essi rivestano o meno la carica di parlamentare.

3. **-** Nel giudizio preliminare di delibazione in camera di consiglio il conflitto è stato dichiarato ammissibile (ordinanza n. 80 del 2000).

Dopo l'avvenuta notifica alla Camera dei deputati il 2 maggio 2000, ed il deposito in cancelleria il successivo 17 maggio, l'ordinanza che ha sollevato il conflitto è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, del 7 giugno 2000.

4. **-** La Camera dei deputati si è ritualmente costituita in giudizio, chiedendo - nell'atto di costituzione e nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica - che il conflitto sia dichiarato inammissibile e, in via gradata, che sia dichiarato infondato.

4.1. **-** La difesa della Camera dei deputati eccepisce anzitutto che il conflitto sarebbe inammissibile, poiché sollevato con “ordinanza”, anziché con “ricorso”, come stabilito dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ed in quanto mancherebbero i requisiti di un valido atto introduttivo del giudizio. In particolare, a suo avviso, esso «non soddisfa l'esigenza fondamentale di definizione delle specifiche attribuzioni dell'autorità giudiziaria asseritamente lese, né - certamente - delle relative norme costituzionali di attribuzione», in quanto si limita a sostenere genericamente la lesione «di una non meglio identificata “sfera di attribuzione costituzionalmente garantita”», indicando quale parametro costituzionale soltanto l'art. 68 della Costituzione, che fonda il potere delle Camere di deliberare l'insindacabilità, non l'attribuzione dell'autorità giudiziaria asseritamene lesa.

4.2. **-** Nel merito, secondo la resistente, la questione sollevata con il conflitto richiederebbe di accertare se le opinioni espresse all'interno della Camera dei deputati da un parlamentare ad un altro parlamentare siano in quanto tali insindacabili *ex* art. 68 della Costituzione, concernendo peraltro fatti oggetto di atti di sindacato ispettivo - puntualmente indicati - i quali assumerebbero importanza non tanto allo scopo di sottolinearne la corrispondenza tra dichiarazione e contenuto degli atti stessi, bensì al fine di dimostrarne la « valenza “politico-parlamentare”», in quanto rese nel corso di una conversazione politica tra due rappresentanti degli schieramenti politici di maggioranza e di minoranza, relativa a vicende oggetto di interrogazioni ed interpellanze e, perciò, riconducibile ad un contesto parlamentare.

Ad avviso della Camera dei deputati, la giurisprudenza costituzionale ha affermato l'insindacabilità delle sole dichiarazioni avvinte da un “nesso funzionale” con l'attività parlamentare; tuttavia, poiché la funzione parlamentare è “libera nel fine” e la tutela dell'autonomia delle istituzioni parlamentari è fondata sulla “libertà della rappresentanza politica”, la funzione parlamentare non potrebbe risolversi soltanto nei cc.dd. “atti tipici”, ma

dovrebbe comprendere anche quelli presupposti e consequenziali, così da far ritenere insindacabili tutte le opinioni rese in un “contesto parlamentare”, ancor più in quanto la comunicazione politica si sviluppa in un ambito comunicativo costituito soprattutto dalla partecipazione di ogni parlamentare alle funzioni ed ai lavori delle Camere, tra l'altro, anche «nei colloqui politici - più o meno “confidenziali” - che in Parlamento potrà avere anche con colleghi di altri gruppi di diverso orientamento politico».

Secondo la resistente, il rigore dell'orientamento più recente della giurisprudenza costituzionale nell'identificare la ricorrenza del “nesso di funzione” deriverebbe dalla progressiva estensione “spaziale” attribuita all'insindacabilità delle opinioni, che però riguarda il caso di quelle rese *extra moenia*. In riferimento alle opinioni rese *intra moenia* - come nel caso in esame - la libertà di espressione sarebbe, invece, illimitata, rinvenendo l'ampiezza della guarentigia ulteriore conforto nei principi di autonomia regolamentare delle Camere, per quanto attiene al loro ordinamento interno ed alla disciplina delle attività dei parlamentari (art. 64, primo comma, della Costituzione), e nella immunità della sede delle Camere e nei poteri di polizia interna previsti dai regolamenti parlamentari (Regolamento della Camera dei deputati, artt. 58 ss; Regolamento del Senato della Repubblica, artt. 66 ss), i quali indurrebbero a ritenere che l'accertamento in ordine al “nesso di funzione” possa essere meno rigoroso, qualora le opinioni siano state espresse *intra moenia*.

Ad avviso della Camera dei deputati, le opinioni scambiate tra parlamentari all'interno del Parlamento dovrebbero, quindi, ritenersi insindacabili, dato che «elemento essenziale del parlamentarismo è appunto la discussione» e gli stessi atti parlamentari tipici non nascono da una solitaria riflessione, bensì sono alimentati dal confronto costante. L'insindacabilità non riguarderebbe soltanto le dichiarazioni rese nell'Aula, ma anche quelle espresse negli altri ambienti della Camera dei deputati, quali il “Transatlantico” e la *buvette*, che sono ad essa contigui e costituiscono luoghi in cui i parlamentari si incontrano e dialogano e per i quali le norme regolamentari stabiliscono, sotto molteplici profili, un regime giuridico analogo a quello concernente l'Aula.

5. **-** All'udienza pubblica la Camera dei deputati ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. − Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ha ad oggetto la deliberazione con la quale la Camera dei deputati, nella seduta del 15 luglio 1998, ha dichiarato che i fatti, per i quali è in corso innanzi al Tribunale di Roma, XIII sezione civile, un giudizio per risarcimento danni nei confronti del deputato Fabio Mussi, riguardano opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e sono conseguentemente insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Secondo il Tribunale ricorrente, la delibera impugnata lederebbe la propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, poiché non potrebbero essere ritenute insindacabili dichiarazioni rese nel corso di un colloquio privato, del tutto sganciato da qualsiasi atto di esercizio di funzioni parlamentari. Né il fatto che tali dichiarazioni siano avvenute all'interno dell'edificio della Camera dei deputati potrebbe essere sufficiente a fare ritenere sussistente, nella fattispecie in esame, il "nesso di funzione".

2. − Preliminarmente va rigettata l'eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata dalla difesa della Camera dei deputati sotto il profilo della carenza nell'atto introduttivo dei requisiti di forma e di contenuto prescritti.

Va infatti osservato che, quanto alla forma dell'atto, non sono state prospettate argomentazioni nuove, tali comunque da indurre la Corte ad un riesame della sua consolidata giurisprudenza sul punto (cfr. da ultimo sentenza n. 51 del 2002). Quanto, poi, all'asserita carente indicazione delle "ragioni del conflitto" e delle "norme costituzionali che regolano il conflitto", va rilevato che dall'atto stesso si ricava una sufficiente esposizione dei "fatti" -come ammette la stessa parte resistente- quali presupposti di applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, che, secondo questa Corte (cfr. sentenza n. 137 del 2001), è norma destinata a definire e limitare le rispettive sfere della prerogativa parlamentare e della giurisdizione, per cui ogni illegittima estensione dell'una o dell'altra costituisce, di per sé stessa, la "materia" di un conflitto per indebita interferenza nelle altrui attribuzioni costituzionali.

3. − Nel merito il ricorso è fondato.

Il conflitto di attribuzioni in esame ha come presupposto alcune opinioni, ritenute lesive dell'onorabilità del deputato Previti, espresse dal deputato Mussi nell'ambito di una conversazione privata intercorsa con altro membro del Parlamento all'interno della *buvette* della Camera dei deputati, riferite da un periodico e per le quali è pendente un giudizio civile per risarcimento danni.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte ad essa non spetta certo di valutare il merito del giudizio civile pendente, ma, come giudice dei conflitti, di valutare in concreto l'ambito, trattandosi di norma costituzionale, di quell'«esercizio di funzioni» parlamentari al quale le opinioni in oggetto sono state ricondotte da parte della Camera di appartenenza in base all'art. 68, primo comma, della Costituzione. Va peraltro rilevato che, in ragione delle descritte modalità di svolgimento della vicenda, essa costituisce un *quid novi* nell'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, come è stato appunto osservato dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere.

Proprio tali modalità di svolgimento inducono a ritenere che non si tratti di dichiarazioni rivolte all'esterno, ma piuttosto -come esattamente afferma il Relatore alla Giunta per le autorizzazioni a procedere- di una "comunicazione privata" tra due parlamentari, la cui pubblicazione risulta certo non autorizzata e immediatamente smentita da entrambi, escludendo così ogni loro presunto *animus divulgandi*. Se dunque si è al di fuori dell'ipotesi della riproduzione e divulgazione all'esterno di atti compiuti nell'esercizio di funzioni parlamentari, viene meno conseguentemente ogni necessità di ricercare ai fini dell'insindacabilità -come invece fa la difesa della Camera- la corrispondenza sostanziale del contenuto di quella conversazione con un atto parlamentare. Va invece valutato se quelle stesse opinioni, per le modalità ed il luogo in cui sono state espresse, possano costituire, di per sé, una forma di esercizio di funzioni parlamentari, secondo appunto la tesi della parte resistente, per la quale le espressioni in esame sarebbero insindacabili per il solo fatto di essere state rese *intra moenia* da due parlamentari nei riguardi di un terzo parlamentare, per cui il loro nesso funzionale sarebbe comunque presunto.

Tale prospettazione difensiva non è però condivisibile. Nella giurisprudenza di questa Corte non si è infatti mai accolto, in base alla formulazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, il criterio della mera "localizzazione" dell'atto, ma si è invece specificato che sono coperti dall'immunità gli atti svolti all'interno dei vari organi parlamentari, o anche paraparlamentari (cfr. sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 e n. 79 del 2002), cioè atti che si esplicano nell'ambito di lavori comunque rientranti nel campo applicativo del "diritto parlamentare", in quanto proprio tale condizione connota l'esercizio di funzioni parlamentari. In base a questo criterio, dunque, si debbono ritenere coperti dall'insindacabilità gli "atti di funzione", anche se posti in essere *extra moenia*, mentre invece non si possono ritenere coperti da tale immunità gli atti non “di funzione", anche se compiuti all'interno della sede della Camera o del Senato. In definitiva, il criterio di delimitazione dell'ambito della prerogativa

dell'immunità è quello funzionale e non già quello spaziale (sentenza n. 10 del 2000).

La sede di svolgimento non può pertanto, di per sé sola, conferire carattere di funzione parlamentare ad una "comunicazione privata" svoltasi tra due parlamentari nella *buvette* della Camera, giacché tale circostanza attiene semmai ad un asserito "contesto politico", che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può, di per sé stesso, fare presumere l'esistenza di un nesso funzionale idoneo a rendere insindacabili le opinioni ivi espresse.

Si deve pertanto concludere che la delibera della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni in esame è stata adottata in violazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e va quindi annullata, in quanto lesiva delle attribuzioni dell'autorità giurisdizionale ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta alla Camera dei deputati deliberare che i fatti, per i quali è in corso presso il Tribunale di Roma il giudizio civile, di cui all'atto in epigrafe, nei confronti del deputato Fabio Mussi, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e conseguentemente *annulla* la deliberazione in tal senso adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 15 luglio 1998.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2002.

F.to:

Cesare RUPERTO, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2002.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.