

## CORTE COSTITUZIONALE

29 DICEMBRE 1988 N. 1150

PRESIDENTE: SAJA

REDATTORE: MENGONI

PARTI: CORTE D'APPELLO DI ROMA

SENATO DELLA REPUBBLICA

(Avv. Barile)

**Conflitto di attribuzione di poteri  
• Fra autorità giudiziaria e  
parlamento • Diniego di  
autorizzazione a procedere nei  
confronti di parlamentare •  
Efficacia in giudizio civile di  
risarcimento • Controllo  
sull'eventuale diniego illegittimo  
• Spetta alla Corte Costituzionale.**

*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 affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte Costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione.*

**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 d'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, comma 2, della Costituzione, 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, comma 1, 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, affermando l'insindacabilità assoluta delle dichiarazioni del sen. Marchio *ex art.* 68, comma 1, della Costituzione, abbia un effetto impeditivo dello svolgimento delle proprie funzioni, ma in pari tempo contesta la spettanza di tale potere al Parlamento. Pertanto ha sollevato con-

\* Si v. l'ampio commento di A. D'ANDREA, *infra*, p. 435. La sentenza di primo grado del giudizio che ha dato luogo al conflitto di attribuzione è pubblicata in questa *Rivista*, 1986, 128.

flitto di attribuzione ai sensi degli artt. 134 della Costituzione 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 comma 1 dell'art. 68 della Costituzione spetti al Senato della Repubblica ovvero alla Magistratura ».

La ricorrente osserva che, mentre la norma processuale di cui al comma 2 dell'art. 68 « individua una specifica ed esclusiva competenza della Camera di appartenenza », il comma 1, invece, « nessuna competenza attribuisce al Parlamento » in ordine alla fattispecie sostanziale ivi prevista. Né si potrebbe argomentare per analogia dal comma 2, dato il carattere eccezionale delle norme che introducono limiti alla funzione giurisdizionale istituzionalmente esercitata dalla magistratura ai sensi dell'art. 102 della Costituzione.

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 dall'art. 68, comma 1, della Costituzione, 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 eccipisca 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, comma 3 e 4, 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 prov. 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, comma 1, della Costituzione 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 traducono in atti esprimanti 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 variazione, 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, comma 1.

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, comma 1, della Costituzione, « 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 procedura 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 fra il primo e il secondo comma dell'art. 68 della Costituzione, la Corte d'Appello intende dire che, mentre il comma 2 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, comma 1, 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, comma 1, non attribuisce alle Camere un potere del tipo di quello previsto dal comma 2 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 della Costituzione si riflette in poteri di natura diversa.

La prerogativa del comma 1 (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, comma 1, 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 della Costituzione 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, affermando 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, comma 1, della Costituzione 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, comma 1, 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, comma 1*, 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 spo-

stata la valutazione conclusiva del procedimento parlamentare, concerne indiscindibilmente 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.

P.Q.M. — La Corte Costituzionale dichiara che spetta al Senato valutare le condizioni dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, comma 1, della Costituzione; che, nella specie, il modo di esercizio di tale potere non legittimava la statuzione 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 ».

**PREROGATIVE  
DEI PARLAMENTARI,  
POTERI DELL'AUTORITÀ  
GIUDIZIARIA,  
CONFLITTI  
DI ATTRIBUZIONE**

**1. L'ART. 68 DELLA  
COSTITUZIONE**

Il comma 1 dell'art. 68 della Costituzione è, a giudizio unanime della dottrina e della giurisprudenza (parlamentare, di merito e, adesso anche di quella costituzionale), interpretato nel senso di escludere qualunque responsabilità del parlamentare *per i voti e le opinioni* (e qui il discorso riguarda queste ultime) manifestate « *nell'esercizio delle sue funzioni* ». L'insindacabilità, in sostanza, non si configura come una tipica immunità di diritto penale che impedisce il solo esercizio dell'azione penale nei confronti del parlamentare ma piuttosto deve intendersi come un' *irresponsabilità assoluta* (c.d. prerogativa) che sottrae le opinioni dei membri del parlamento, *anche se non più in carica*, ad una qualsiasi valutazione da parte dell'autorità giudiziaria (essi, infatti, ai sensi dell'art. 68, comma 1, « *non possono essere perseguiti* ») se espresse nell'esercizio delle loro funzioni.

Il comma 2 dell'art. 68 della Costituzione, invece, stabilisce che per lo svolgimento di un procedimento penale nei confronti di membri del Parlamento *in carica* (e per l'adozione nei loro confronti di provvedimenti limitativi della libertà personale) il giudice penale deve ottenere una *autorizzazione* della Camera cui i parlamentari appartengono. Secondo tale disposizione costituzionale, pertanto, non devono essere autorizzati i procedimenti di natura diversa da quella penale nei quali siano coinvolti parlamentari, in particolare, non deve essere richiesta dal competente giudice civile nessuna autorizzazione alla Camera di appartenenza perché egli si possa pronunciare sull'eventuale domanda di risarcimento dei danni causati dalle opinioni diffamatorie espresse da un deputato o da un senatore.

E così, mentre il parlamentare in cari-

ca può essere chiamato a rispondere, a querela della persona offesa (trattandosi di « delitti contro l'onore », secondo la dizione del codice Rocco), dinanzi al giudice penale delle sue opinioni aventi un carattere diffamatorio solo se la Camera concede l'autorizzazione a procedere nei suoi confronti; qualora per gli stessi fatti venga proposta da taluno una domanda di riparazione del danno, il giudice civile dovrebbe poter in ogni caso conoscere del comportamento tenuto dal parlamentare: nel merito, ovviamente, sia il giudice penale che il giudice civile devono escludere qualsiasi responsabilità del parlamentare se le opinioni da questi espresse e che costituiscono l'oggetto dei procedimenti, risultano, a loro giudizio, coperte dall'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, comma 1, della Costituzione.

Accertata, da un lato, la natura dell'insindacabilità di cui godono i parlamentari, anche se non più in carica, e rilevata, dall'altro lato, l'autonomia del procedimento civile rispetto a quello penale, rimane da stabilire se e fino a che punto le Assemblee possano condizionare *direttamente* i procedimenti nei quali siano coinvolti parlamentari, *ma per i quali l'autorità giudiziaria non è tenuta* (procedimenti di natura diversa da quelli penali ovvero procedimenti penali nei confronti di ex parlamentari) *o non è più tenuta* (procedimenti penali già autorizzati) *a richiedere una specifica autorizzazione*, dichiarando, in un qualsiasi momento, coperte dall'insindacabilità le opinioni dei propri membri di cui si discute in giudizio.

**2. UNA PRIMA LETTURA  
DELLA SENTENZA  
N. 1150/1988**

A questo proposito la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 1150/1988 (che ha definito il conflitto di attribuzione tra la Corte d'Appello di Roma e il Senato della Repubblica relativamente al « caso Marchio » di cui parlerò più oltre), *parrebbe aver attribuito in ogni caso* (e quindi a prescindere se debba essere concessa o meno un'autorizzazione parlamentare per consentire lo svolgimento del procedimento) *alle Camere « 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* ». Tale affermazione che comprime fortemente, a mio avviso, la sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria, è stata opportunamente temperata dall'altra secondo la quale il potere assegnato alle Camere « è soggetto a un controllo di legittimità operante con lo strumento del conflitto di attribuzione ». A questo riguardo la Corte ha sostenuto che il conflitto, pur non configurandosi nei termini di *vindicatio potestatis*, non impedisce all'autorità giudiziaria, se si ritiene lesa dal modo con il quale la Camera ha esercitato il suo « *incontestabile* » potere di valutazione, di rivolgersi nel caso concreto alla Corte Costituzionale perché valuti la sussistenza di eventuali « vizi del procedimento » ovvero « l'omessa o erronea valutazione dei presupposti » che devono essere tenuti presenti dalla Camera per esercitare *legittimamente* il potere che viene ad essa riconosciuto.

In sostanza la Corte Costituzionale, nonostante quello che si dirà in seguito, sembrerebbe aver negato che la stessa autorità giudiziaria possa disattendere le decisioni, assunte dalle Camere in tema di insindacabilità, che non condivida e che incidono sui procedimenti di cui è investita, sebbene vi siano dei giudizi che, secondo le norme costituzionali, non possano venir in nessun modo *condizionati* da deliberazioni delle Assemblee.

Di fronte ad una pronuncia della Camera interessata (che può, beninteso intervenire in qualsiasi momento anche su sollecitazione del parlamentare coinvolto) che affermi l'applicabilità dell'art. 68, comma 1, della Costituzione ad un determinato procedimento in corso, *la competente* autorità giudiziaria, qualora non la condivida, sembrerebbe avere due sole possibilità: o definisce il procedimento, adeguandosi a quanto stabilito dalla Camera (che diviene, in tal modo, l'organo che decide), o, anziché definire il procedimento, solleva un conflitto di attribuzione perché il giudice costituzionale valuti la legittimità della deliberazione parlamentare.

Probabilmente portando alle estreme conseguenze questo ragionamento si finirebbe per ammettere che, ogni qual-

volta si ponga un problema di applicazione dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, all'autorità giudiziaria conveniva sospendere il giudizio e, pur non essendo tenuta a sollecitare alcuna pronuncia della Camera per definire il procedimento, investire della « *questione di insindacabilità* » l'Assemblea interessata (salvo successivamente riservarsi di sollevare un conflitto di attribuzione); quasi come accade a proposito della rimessione d'ufficio, da parte del giudice *a quo*, della questione di legittimità costituzionale di una legge dalla cui risoluzione dipenda, come è noto, l'applicabilità di una data norma nel giudizio in corso.

Tutto ciò, però, impone una lettura complessiva dell'art. 68 della Costituzione che incontra, probabilmente, diversi ostacoli di ordine testuale e sistematico.

Ostacoli, invece, non sembrerebbero sussistere a che l'art. 68 della Costituzione venisse interpretato in altro modo e cioè nel senso di riconoscere, in linea di principio, il potere dell'autorità giudiziaria, *nei casi in cui è competente a definire il giudizio*, di far valere autonomamente nei confronti di altri soggetti, « la prerogativa » dell'insindacabilità, anche eventualmente in contrasto con l'orientamento assunto in proposito delle Camere.

In tali casi, difatti, non si assegnerebbe *valore assoluto* alle decisioni dei giudici circa l'applicabilità o meno dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, ma si riconoscerebbe, ovviamente, alla Camera interessata, non solo la facoltà di pronunciarsi liberamente sulla natura delle opinioni espresse da un suo membro (pur senza che debba essere formalmente investita del problema da parte del giudice), ma anche di contrastare il provvedimento concreto del magistrato che essa non condivida.

Da un lato, dunque, i giudici sarebbero liberi di proseguire nel giudizio, « ignorando » le eventuali decisioni assunte dalle Assemblee, dall'altro lato, sarebbe pacificamente riconosciuto alla Camera interessata il potere di sollevare un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale nei confronti di provvedimenti giurisdizionali, ritenuti lesivi delle prerogative previste dalla Costituzione a tutela della funzione par-

lamentare, sia che abbiano sia che non abbiano riconosciuto l'insindacabilità.

Il conflitto, presumibilmente, verrebbe non tanto sull'invasione operata dall'autorità giudiziaria nella sfera di competenza della Camera, invasione che nelle ipotesi descritte, non sembra possibile trattandosi di procedimenti che non devono essere (o che sono stati già) autorizzati dall'organo parlamentare quanto piuttosto ancora una volta, sul *modo* con il quale l'autorità giudiziaria, in concreto, ha valutato le opinioni dei membri delle Camere che, ricorrendo certi presupposti, la Costituzione qualifica necessariamente come « insindacabili ».

Viceversa, secondo una prima lettura della sentenza n. 1150/1988, parrebbe che il conflitto di attribuzione sia un rimedio suscettibile di essere utilizzato unicamente dall'autorità giudiziaria, la quale, anche se indiscutibilmente competente a definire il giudizio, non avrebbe il potere di discostarsi « direttamente » dall'interpretazione dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, fornita *estemporaneamente* dalle Camere, anche quando la ritenesse illegittima e perciò inapplicabile al caso della cui soluzione essa è investita.

### 3. AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE E *VIS ATTRACTIVA* DELLA DELIBERAZIONE PARLAMENTARE

Qualche appiglio, anche di ordine testuale, consente, forse, di leggere la pronuncia della Corte Costituzionale diversamente da come sopra illustrato e cioè in un modo che appare, tutto sommato, più rispettoso sia dell'art. 68 (comma 1 e 2) sia, conseguentemente, delle attribuzioni riservate dalla Costituzione all'autorità giudiziaria relativamente alla valutazione dei comportamenti dei membri delle Camere.

Si potrebbe, innanzitutto, constatare che, nel caso di specie, la Corte Costituzionale ha inteso affermare che il giudice del processo civile in corso di svolgimento era certamente « vincolato » (in astratto e salvo il conflitto di attribuzione) alla pronuncia di insindacabilità spettante *incontestabilmente* al Senato, ma solo in quanto l'organo parlamentare

era stato chiamato a pronunciarsi da altra autorità giudiziaria sulla richiesta di autorizzazione a procedere penalmente per gli stessi (apparentemente) episodi contestati ad un suo membro. Non è dato sapere, invece, se l'affermata « vincolatività » per l'autorità giudiziaria connessa alla deliberazione dell'organo parlamentare sarebbe stata ribadita allo stesso modo dalla Corte Costituzionale in assenza di una *formale deliberazione* del Senato, assunta a seguito della richiesta di autorizzazione a procedere.

Va, inoltre, rilevato e sottolineato l'esplicito riferimento contenuto nella sentenza n. 1150/1988, « al giudice di una causa civile di risarcimento dei danni » quale autorità giudiziaria che, ritenendosi lesa nelle sue competenze, può sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti della Camera che ha dichiarato l'insindacabilità: ciò potrebbe significare, come si dirà, che un tale rimedio non spetta ad una qualsiasi autorità giudiziaria coinvolta nella decisione parlamentare (ad es. il giudice penale) e che, d'altro canto, il giudice civile non dovrebbe, senza ammettere contestualmente il controllo della Corte, essere vincolato da una deliberazione che viene assunta con riguardo ad un diverso procedimento, quello penale, nei confronti del quale è più ampio il potere di cui dispongono le Assemblee. Possono essere queste, forse, le considerazioni che inducono a ritenere che l'insindacabilità dichiarata dalle Camere è, per la Corte, da considerarsi *incontestabilmente* vincolante (salvo il conflitto di attribuzione) per il giudice del processo civile solo quando le Assemblee hanno modo di *pronunciarsi ritualmente* sulla natura delle opinioni dei propri membri, vale a dire quando vengono investite da una richiesta di autorizzazione a procedere per reati di natura diffamatoria, a seguito dell'attivazione di un giudice, quello penale, sia pure competente in ambito diverso rispetto al primo.

In tal caso la qualificazione come insindacabili delle opinioni espresse da un loro membro fornita dalle Camere potrebbe trascendere il giudizio penale, che non viene consentito e non può svolgersi, ripercuotendosi su tutti gli altri, diversi procedimenti, compreso quello civile, che hanno ad oggetto quelle espressioni: una specie di *vis attractiva* della decisio-

ne parlamentare adottata, ai sensi dell'art. 68, comma 2, che *sostanzialmente* inibisce « una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità »<sup>1</sup>.

Questa simmetria che accomuna solo apparentemente la sorte del giudizio penale e del giudizio civile non è illogica e contraddittoria poiché i due procedimenti, che sono distinti e indipendenti l'uno dall'altro, non sono del tutto assimilati nella sentenza della Corte Costituzionale n. 1150/1988.

Infatti mentre la Corte Costituzionale ha chiarito che « al giudice di una causa civile di risarcimento dei danni » è consentito sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti della decisione in tema di insindacabilità assunta dalle Camere, non è detto che la Corte abbia voluto riconoscere analogo rimedio al *giudice penale* qualora questi ritenga di dover contrastare la decisione parlamentare con la quale si nega, per la stessa ragione, l'autorizzazione a procedere nei confronti di un parlamentare inquisito.

Pur essendo indiscutibile, infatti, che la Corte Costituzionale è nelle condizioni di valutare se « il potere sia stato correttamente esercitato » da parte delle Camere, avendo la norma costituzionale sull'insindacabilità circoscritto e limita-

to i fatti riconducibili a tale garanzia, che può essere fatta valere nei confronti tanto del giudice civile quanto di quello penale, è più difficile che la Corte sia nelle condizioni di valutare la legittimità della mancata concessione della autorizzazione di cui al comma 2 dell'art. 68 della Costituzione.

E ciò perché la norma costituzionale in questione non enuncia esplicitamente alcun criterio che limiti *oggettivamente* la discrezionalità delle Camere nel disporre o meno lo svolgimento del processo penale.

Difatti le Camere possono non autorizzare la continuazione di un processo penale relativo a reati diffamatori anche quando le opinioni dei loro membri non sono riconosciute « coperte » dall'insindacabilità ma perché ritengono, in quel dato momento, opportuna (necessaria) una decisione negativa in base ad altre ragioni.

Come è noto, a questo proposito, sono vari e discutibili i criteri che nella prassi hanno informato le decisioni delle Camere volte a non consentire lo svolgimento (o la prosecuzione) di un procedimento penale nel quale si sono trovati coinvolti i propri membri e ciò ha rafforzato in molti la convinzione di dover arrivare al superamento della vigente normativa costituzionale.

Tuttavia ciò non toglie che il comma 2° dell'art. 68 della Costituzione sia ancora in vigore e che, perciò, la sua interpretazione consenta alle Assemblee legislative una notevole discrezionalità difficilmente (e realisticamente) sindacabile da altri organi.

Se, da un lato, è senz'altro ravvisabile nell'utilizzazione impropria fatta dalle Camere dell'« insindacabilità » una compressione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria, i cui procedimenti non possono essere discrezionalmente impediti, dall'altro lato, nei casi di diniego di autorizzazione a procedere penalmente, è forse auspicabile, ma ben più difficile, riconoscere una « illegittima » menomazione della competenza del magistrato inquirente, che possa essere fatta valere dinanzi alla Corte Costituzionale e ciò per la illustrata difficoltà di delimitare con sufficiente sicurezza la discrezionalità delle Camere.

Appare, dunque, chiarito che il procedimento civile e quello penale riguar-

<sup>1</sup> Questa impostazione sembra essere analoga a quella seguita dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, nella IX legisl., in relazione al « caso Vitalone » di cui quel ramo del Parlamento si è occupato a seguito della richiesta proveniente dal Procuratore della Repubblica di Firenze, di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore democristiano per il reato di diffamazione pluriaggravata. Nella sua relazione la Giunta sosteneva, infatti, che « quando, per l'esercizio dell'azione penale nei confronti di un parlamentare in carica, la Camera di appartenenza ne viene investita, è essa soltanto il giudice naturale e definitivo dell'insindacabilità, cioè dell'inesistente antiggiuridicità del fatto » (cfr. Trib. Roma 7 novembre 1986, in questa *Rivista*, 1987, 609). Il giudice civile chiamato successivamente a pronunciarsi sulla domanda di risarcimento dei danni causati a soggetti terzi dalle opinioni del sen. Vitalone, riteneva che non era nelle condizioni di pronunciarsi sulla domanda perché il giudizio era « ormai specificamente precluso dalla deliberazione con cui è stata ritenuta sussistente un'ipotesi di assoluta insindacabilità dell'operato del parlamentare ». Più confusamente, nella sentenza richiamata, il Tribunale di Roma affermava, genericamente, la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale « qualora l'autorità giudiziaria ordinaria dovesse procedere nonostante la contraria valutazione della Camera » senza peraltro chiarire se l'attivazione del giudice costituzionale sarebbe dovuta spettare alla Camera (qualora il Tribunale si fosse pronunciato sulla domanda) piuttosto che al Tribunale stesso (che, però, nel merito condivideva l'applicabilità dell'art. 68, comma 1, della Costituzione alla fattispecie in esame).

dante parlamentari in carica rimarrebbero distinti almeno quanto alla possibilità di « reagire », attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione, di fronte alle pronunce illegittime delle Camere in tema di insindacabilità e che perciò l'interpretazione della sentenza n. 1150/1988 avanzata da ultimo, solo apparentemente annulla « l'autonomia » del processo civile rispetto a quello penale.

L'interpretazione proposta, rende, in verità, possibile ridurre l'incidenza delle affermazioni contenute nella sentenza n. 1150/1988 che assegna, come ripetutamente ricordato, alla decisione parlamentare l'effetto « di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia di responsabilità ».

Questo perché un tale effetto si produrrebbe *solo quando le Assemblee hanno modo di dichiarare l'insindacabilità a seguito di una formale richiesta che proviene loro dal giudice penale* (che è tenuto a munirsi dell'autorizzazione per poter proseguire nel giudizio) ammettendo, in linea di principio, che *l'autorità giudiziaria, in tutti gli altri casi, non è condizionata dalle « irrituali » (perché non dovute) pronunce parlamentari in tema di insindacabilità*<sup>2</sup>.

Ciò significa che, se le Camere non sono formalmente investite della « questione dell'insindacabilità » attraverso una richiesta di autorizzazione a procedere per reati diffamatori commessi dai propri membri, i giudici potranno concludere i procedimenti pendenti innanzi a loro disattendendo le eventuali delibere delle Assemblee, salva la possibilità per queste ultime di sollevare un conflitto di attribuzione, quando non condividano le decisioni dell'autorità giudiziaria riguardo all'applicabilità dell'art. 68, comma 1, della Costituzione.

Se si sceglie questa linea interpretativa, il procedimento civile che abbia ad oggetto il risarcimento del danno causato dalle opinioni del parlamentare potrà svolgersi senza alcuna interferenza da parte delle Camere tutte le volte che venga presentata al giudice una domanda in tal senso e non sia stata richiesta, dal giudice penale, l'autorizzazione a procedere nei confronti di quel parlamentare per gli stessi episodi.

Ciò può avvenire, come è noto, sia quando non venga presentata querela<sup>3</sup> sia quando il giudice penale ritenga di di-

sporre l'archiviazione ai sensi dell'art. 74 cod. proc. pen.

Nel primo caso potrebbe trattarsi di una sapiente « scelta tattica » di colui il quale preferisce evitare gli effetti, anche sul procedimento civile, della deliberazione dell'organo di appartenenza del parlamentare; nel secondo caso soltanto di una preventiva applicazione dell'art. 68, comma 1 effettuata dal giudice penale.

Almeno in queste circostanze, mi pare, dovrebbe sussistere la piena autonomia, rispetto a quello penale, del processo civile il cui svolgimento non dovrebbe incontrare alcun condizionamento da parte dell'Assemblea interessata, così come stabilisce la Costituzione.

#### 4. INSINDACABILITÀ DIRETTA E INSINDACABILITÀ INDIRETTA NELLA GIURISPRUDENZA PARLAMENTARE

Si è detto (proponendo di interpretare la sentenza della Corte Costituzionale in tal senso) che qualora il giudice penale, anziché pronunciare un decreto di archiviazione ai sensi dell'art. 74 cod. proc. pen., richieda alla Camera l'autorizzazione a procedere nei confronti di un suo

<sup>2</sup> Lo stesso Tribunale di Roma in relazione al « caso Vitalone » (cfr. Trib. Roma 7 marzo 1986, cit., 611) aveva esattamente riconosciuto che « la qualificazione funzionale delle opinioni dei membri del Parlamento può anche non essere compiuta dalla Camera di appartenenza e ad essa può procedervi pure l'autorità giudiziaria » sebbene risulti oscura l'affermazione contenuta nella sentenza secondo la quale il giudizio sull'insindacabilità già effettuato dal Parlamento pur se « a fini diversi da quelli penali », « sarebbe definitivo ed assolutamente insindacabile da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria ».

In realtà, a mio giudizio, all'autorità giudiziaria è preclusa una valutazione autonoma dell'insindacabilità solo se la Camera si sia pronunciata per la sua sussistenza, a seguito di una richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti di un proprio membro e salva sempre la possibilità per il giudice civile di sollevare il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale.

<sup>3</sup> La Corte di Cassazione ha recentemente ribadito che quando un reato, come è quello di diffamazione a mezzo stampa, è punibile a querela della persona offesa, nessuna norma di legge né tantomeno nessun principio di logica giuridica impedisce al danneggiato di preferire all'esercizio del diritto di querela l'esercizio dell'azione civile al fine di ottenere il risarcimento dei danni: cfr. Corte Cass., Sez. I, 18 ottobre 1987, n. 5259, in questa *Rivista*, 1985, 143. Va peraltro ricordato il disposto dell'art. 12 cod. proc. pen., secondo il quale « la querela non è più ammessa quando chi avrebbe diritto di presentarla ha proposto davanti al giudice civile l'azione per le restituzioni o per il risarcimento del danno ».

membro per reati di natura diffamatoria, l'affermazione o meno dell'insindacabilità è rimessa all'organo parlamentare che, ravvisandone l'esistenza, può precludere lo stesso giudizio civile o la sua prosecuzione.

Come è noto, in tali casi, secondo la costante giurisprudenza parlamentare, la Giunta interessata dichiara la propria incompetenza a formulare qualsiasi proposta sulla richiesta di autorizzazione e restituisce gli atti al Ministro di Grazia e Giustizia, che glieli ha trasmessi; l'Assemblea, a sua volta, si limita a prendere atto della comunicazione pervenuta dalla Giunta e non delibera sulla richiesta di autorizzazione a procedere<sup>4</sup>.

Tale giurisprudenza si muove sul presupposto che « per i fatti coperti da immunità non va aperto procedimento penale, dato che è esclusa la loro antigiuridicità e quindi non va richiesta autorizzazione »<sup>5</sup>; perciò la Camera interessata si trova di fronte ad una richiesta « impropria » che non le andava trasmessa, avendo dovuto il giudice applicare la prerogativa dell'insindacabilità.

È perciò singolare che il Senato, a proposito del « caso Marchio », nella seduta del 5 marzo 1986, abbia votato e approvato, per la prima volta, le conclusioni della Giunta che aveva unanimemente affermato che le opinioni del senatore missino ricadevano nella prerogativa rappresentata dall'insindacabilità<sup>6</sup>.

Mi pare che vada rilevato, a questo proposito, che la votazione del Senato sulle conclusioni della Giunta e, in sostanza, il formale rigetto della richiesta di autorizzazione a procedere sia pure motivato esplicitamente con l'applicazione dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, possa, almeno concettualmente, far venire meno l'esatto principio su cui si fonda la giurisprudenza parlamentare in materia d'insindacabilità, e cioè

l'erronea valutazione dei fatti da parte del giudice penale, aprendo la porta ad applicazioni più disinvolte della norma costituzionale in questione e ad *equivocche interpretazioni della decisione parlamentare*.

Ciò perché, sino ad ora, è stato possibile tenere *rigorosamente distinta* dalla giurisprudenza in tema di insindacabilità, l'altra, copiosa, giurisprudenza parlamentare che pur muovendosi nell'ottica di salvaguardare le opinioni espresse dai parlamentari *nell'esercizio della loro generale attività politica*, ha realizzato lo scopo prefissosi attraverso un altro tipo di deliberazioni.

Le Camere, se intendono « proteggere » i parlamentari per i giudizi espressi nel corso della loro attività politica, scelgono di deliberare sulla richiesta dell'autorità giudiziaria riguardante l'autorizzazione a procedere, negandola, *senza tuttavia affermare di trovarsi di fronte ad opinioni « insindacabili » ai sensi dell'art. 68, comma 1, della Costituzione*.

Il diniego di autorizzazione a procedere in ordine a reati diffamatori, motivato sulla base di altre ragioni, non è e non deve essere considerato, pertanto, equivalente ad una deliberazione di insindacabilità e perciò nulla impedisce, sin da subito, la celebrazione di un procedimento civile nei confronti del parlamentare chiamato a risarcire i danni causati a taluno dalle sue opinioni.

A questo proposito molto bene si è sottolineato da parte del Tribunale di Roma, nella sentenza di primo grado del 19 giugno 1985, relativa al « caso Marchio » (e sulla stessa lunghezza d'onda si è posta la Corte Costituzionale nella sentenza n. 1150/1988), che l'iniziale mancata autorizzazione del procedimento penale da parte del Senato spiegava « i suoi effetti unicamente nel campo penale » non impedendo « la cognizione del fatto da parte del giudice civile agli effetti della riparazione del danno » poiché il giudice civile e quello penale « procedono a livelli differenti e non coincidenti: il primo non potrà applicare le sanzioni che la pretesa punitiva dello Stato imporrebbe, il secondo conosce del fatto solo come illecito civile... senza che ne resti in qualche modo inficiata la decisione del Parlamento relativo al diniego dell'autorizzazione a procedere »<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Al Senato e sempre nella IX legisl., prima del « caso Marchio », così è avvenuto a proposito del già ricordato « caso Vitalone »; sull'episodio cfr. V. DI CILOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, Milano, 1987, 102 ss.

<sup>5</sup> Cfr. G. LONG, *Commento all'art. 68 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna, 1986, 199.

<sup>6</sup> Sull'episodio cfr. V. DI CILOLO, *Il diritto parlamentare*, cit., 104, 105.

<sup>7</sup> Cfr. Trib. Roma 19 giugno 1985, in questa *Rivista*, 1986, 131.

Questa pronuncia contiene un'altra importante affermazione

Nelle circostanze richiamate, e cioè quando la Camera si limita a non consentire la prosecuzione del solo processo penale, non sembrano sussistere ostacoli alla celebrazione del procedimento civile nei confronti del parlamentare anche perché la Camera, se ritiene di trovarsi di fronte ad un caso di insindacabilità, ha modo di poterlo impedire restituendo, secondo le descritte modalità, gli atti al giudice del processo penale.

Va, peraltro, segnalato che la Camera può, cambiando il proprio orientamento iniziale, dichiarare *in un secondo tempo*, l'insindacabilità delle opinioni espresse da un suo membro, quando è già in corso di svolgimento il procedimento civile. Ciò può accadere, innanzitutto, quando il giudice penale propone *nuovamente e ritualmente* la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del *parlamentare rieletto*, offrendo l'opportunità alla « rinnovata » Camera di riconsiderare la vicenda<sup>8</sup>.

In questo caso, se la Camera riconosce (anche eventualmente smentendo la precedente deliberazione) la sussistenza dell'insindacabilità, al giudice civile non è lasciata altra scelta, ritenendo illegittima la deliberazione parlamentare, se non quella, già illustrata, di sollevare il conflitto di attribuzione perché sia la Corte Costituzionale a dire se, nel caso concreto, vi sono i presupposti per una deliberazione che *di per sé* impedisce la prosecuzione del procedimento civile.

Se, viceversa, la Camera non è formalmente reinvestita della « *questione dell'insindacabilità* » da parte del giudice penale non mi pare che un nuovo *estemporaneo* pronunciamento sia in grado di condizionare il procedimento civile in corso di svolgimento (e neppure, ovviamente, quello penale che fosse stato già autorizzato).

Sarà, pertanto, la Camera interessata a sollevare nell'eventualità che lo voglia, un conflitto dinanzi alla Corte Costituzionale al fine di contrastare i provvedimenti giudiziari che ritenga lesivi delle prerogative attribuite dalla Costituzione ai propri membri.

##### 5. « CASO MARCHIO » E PROBLEMI ANCORA APERTI DOPO LA SENTENZA N. 1150/1988

La Corte Costituzionale, come è noto, con la sentenza n. 1150/1988 ha risolto

il conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte d'Appello di Roma nei confronti del Senato, dopo che questo, chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del sen. Marchio, aveva dichiarato « necessariamente assorbito » il procedimento civile pendente presso la Corte d'Appello avente ad oggetto una domanda di risarcimento dei danni (procedimento nel quale il sen. Marchio era già stato condannato in primo grado), sull'assunto che le affermazioni del senatore missino erano, in realtà, « coperte » dall'insindacabilità.

Chiamata a pronunciarsi se, *nel caso concreto*, spettasse al Senato ovvero alla Corte d'Appello decidere in ordine alla sussistenza dell'insindacabilità, la Corte Costituzionale dichiarava che il potere di valutare l'applicabilità dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, spettava al Senato (e cioè, probabilmente, come si è detto, solo in quanto era stata richiesta dal giudice penale una autorizzazione a procedere penalmente) che, però, non era legittimato a dichiarare « assorbito » il procedimento civile pendente, sussistendo un vizio *in procedendo* nella deliberazione dell'organo parlamentare

di principio (*ivi*, p. 132) e cioè quella per la quale fintanto che non perviene alla Camera una richiesta di autorizzazione a procedere penalmente nei confronti di un parlamentare « l'esercizio dell'azione civile dinanzi al giudice civile non solo appare del tutto rituale e legittima ma è anche sottratta alla *vis attractiva* del processo penale ».

Non c'è, a ben vedere, nessuna contraddizione *su questo punto* tra la sentenza relativa al « caso Marchio » e quella successiva dello stesso giudice relativa al « caso Vitalone » perché, mentre a proposito del primo episodio il Senato aveva negato l'autorizzazione a procedere penalmente nei confronti del senatore missino ma non aveva riconosciuto le sue opinioni coperte dall'insindacabilità, consentendo l'inizio del giudizio civile, a proposito del secondo episodio, come ricordato nella nota 2, il Senato, sul presupposto che i fatti ricadevano nell'insindacabilità sancita dall'art. 68, comma 1, della Costituzione, non deliberava sulla richiesta di autorizzazione a procedere restituendo gli atti al Ministero di Grazia e Giustizia, così non consentendo neppure lo svolgimento del giudizio civile.

<sup>8</sup> È quel che è avvenuto a proposito del « caso Marchio » quando, nell'VIII legisl., il Senato pur *negando l'autorizzazione a procedere penalmente* nei confronti del senatore del MSI *aveva, però, escluso l'insindacabilità delle sue opinioni* rendendo possibile l'inizio del *procedimento civile relativo ai danni causati a terzi* mentre, nell'IX legisl., riproposta nuovamente la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore rieletto, il Senato aveva affermato l'insindacabilità delle opinioni del sen. Marchio e di conseguenza « necessariamente assorbito dalla predetta deliberazione » il giudizio civile che, nel frattempo, pendeva dinanzi al giudice d'appello.

che inficiava « il modo di esercizio » del potere ad esso spettante.

Tale vizio sussisteva, a giudizio della Corte Costituzionale, poiché il Senato era stato chiamato dal giudice penale a pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione a procedere relativamente ad un solo episodio diffamatorio che riguardava il sen. Marchio mentre, in realtà, la causa petendi del giudizio civile era costituita da più episodi diffamatori tra loro legati.

Il procedimento civile aveva ad oggetto, difatti, tre distinti articoli pubblicati dal quotidiano « Il Secolo d'Italia » rispettivamente nei giorni 6, 18 dicembre 1980 e 16 aprile 1981, nei quali erano state riportate con evidenza alcune dichiarazioni del senatore missino (che riprendevano una sua interrogazione parlamentare), ritenute da alcuni magistrati della Sezione fallimentare del Tribunale di Roma lesive della loro reputazione.

Il Senato, invece, era stato investito della cognizione delle opinioni contenute nel solo articolo pubblicato il 16 aprile 1981 perché, a seguito di quelle affermazioni, era stata presentata querela da parte dei soggetti danneggiati, e di conseguenza richiesta dal giudice penale l'autorizzazione a procedere.

Non vi era né vi poteva essere, nel caso in questione, coincidenza tra l'ambito, più ristretto, del giudizio penale del quale si investiva, nuovamente, il Senato e quello, più ampio, del giudizio civile, già in corso di svolgimento perché non impedito dalla precedente deliberazione dell'organo parlamentare<sup>9</sup>.

Rimanevano nettamente distinte le aree dei due processi: quello penale riguardante un solo episodio diffamatorio, che il Senato non autorizzava trattandosi, a suo giudizio, di un caso di insindacabilità e quello civile, che poteva essere « vincolato » dalla deliberazione del Senato solo « parzialmente » rispetto al suo oggetto.

Il Senato non avrebbe perciò potuto estendere discrezionalmente, come ha fatto, la sua valutazione ad episodi diversi (sebbene collegati) rispetto a quello

che gli era stato rimesso dal giudice penale.

La Corte Costituzionale ha, in sostanza, rilevato l'impropria estensione della deliberazione del Senato nell'ambito del giudizio civile, constatando che l'organo parlamentare non era stato investito dal giudice penale della cognizione di tutti i fatti su cui verteva, invece, il procedimento di risarcimento dei danni.

La Corte avrebbe, in realtà, potuto escludere dalla cognizione del giudice civile l'episodio sul quale il Senato, essendo stato ritualmente investito dal giudice penale, si era pronunciato riconoscendo l'applicabilità dell'art. 68, comma 1, della Costituzione. Su questo punto, però, la Corte Costituzionale ha sostenuto l'inscindibilità dei fatti dedotti dinanzi al giudice civile come causa petendi, con ciò ammettendo che anche in relazione all'articolo pubblicato il 16 aprile 1981 continua ad essere possibile una valutazione del giudice civile, collegata agli altri articoli precedenti. Pur sussistendo realmente un'inscindibilità tra gli episodi è probabile che la Corte non si sia voluta pronunciare sulla sussistenza « dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio » del potere delle Camere di dichiarare l'insindacabilità; cosa che avrebbe dovuto inevitabilmente fare nel momento in cui avesse impedito al giudice civile di pronunciarsi su un episodio per il quale l'insindacabilità era stata già legittimamente accertata dal Senato.

Sulla base di una valutazione di carattere meramente procedurale la Corte Costituzionale si è, invece, limitata a dichiarare che la delibera del Senato non poteva legittimamente precludere l'ulteriore corso del procedimento civile senza chiarire se sussistevano (e, quindi, quali sono) i presupposti sostanziali, necessari perché le Camere affermino legittimamente l'insindacabilità delle opinioni dei propri membri.

A questo proposito è noto che vi sono due orientamenti opposti.

La maggioranza della dottrina sottolinea come il comma 1 dell'art. 68 della Costituzione sia una norma chiaramente derogatoria che sottrae le manifestazioni del pensiero espresse dai parlamentari al regime di diritto comune e propone, perciò, un'interpretazione letterale e, comunque, restrittiva della nozione di

<sup>9</sup> Vedi nota precedente.

« esercizio di funzioni »<sup>10</sup>. Secondo questo filone dottrinale occorre, perciò, distinguere dalle opinioni espresse nella sede parlamentare e comunque in luoghi funzionalmente collegati alla Camera (come ad es. i gruppi parlamentari, le delegazioni parlamentari) le opinioni, che pur rappresentando esercizio di attività politica, sono espresse da deputati e senatori in luoghi extraparlamentari (in sede di partito, durante comizi e interviste): solo le prime dovrebbero garantire l'irresponsabilità assoluta dei membri delle Camere.

Dall'altro lato c'è chi, anche tra i giudici di merito, parte del presupposto che l'art. 68, comma 1, della Costituzione non ripete la formulazione dell'art. 51 dello Statuto Albertino per il quale l'insindacabilità copriva le opinioni espresse « nelle Camere » e che l'art. 67 Cost. ha affermato la piena libertà dei parlamentari attraverso il c.d. divieto di mandato imperativo<sup>11</sup>.

Da ciò consegue che l'esercizio delle funzioni parlamentari non si può esaurire nel compimento degli atti tipici del mandato parlamentare (presentazione di progetti di legge, interrogazioni, interpellanze, mozioni, partecipazioni a discussioni all'interno della Camera, ecc.) ma debba ricomprendere qualsiasi espressione di opinione politica (esplicita all'interno dei partiti o nei confronti degli elettori) per la quale, in sostanza, il parlamentare non dovrebbe mai essere chiamato a rendere conto dinanzi all'autorità giudiziaria.

In attesa di un illuminante intervento della Corte Costituzionale mi pare vada ribadito quanto già affermato al n. 4: sino ad ora, nella giurisprudenza parlamentare, correttamente, « la protezione » delle opinioni e dei giudizi di natura politica che sono espressi dai membri delle Camere *fuori dalla sede parlamentare* non si realizza considerando tali affermazioni insindacabili ai sensi dell'art. 68, comma 1, della Costituzione ma semplicemente (e limitatamente) attraverso la mancata concessione dell'autorizzazione a procedere nei loro confronti, ai sensi dell'art. 68, comma 2, della Costituzione, che è una norma che lascia alle Camere più ampi margini di discrezionalità.

Il « caso Marchio » (e il precedente « caso Vitalone ») hanno, inoltre, ripro-

posto all'attenzione un altro problema, quello relativo alla ripetizione e diffusione all'esterno delle Camere, di opinioni che il parlamentare ha già espresso nel pieno esercizio delle sue funzioni (ad es. attraverso la pubblicazione su giornali di interrogazioni che contengono apprezzamenti negativi nei confronti di terzi).

Negli episodi richiamati, in realtà, non vi era soltanto una pura e semplice ripetizione dell'atto posto in essere all'interno della Camera ma, accanto alla riproposizione di quello, era possibile individuare nelle dichiarazioni rese alla stampa una serie di considerazioni aggiuntive e rafforzative della diffamazione.

In attesa che anche su questo punto si possa avere qualche indicazione precisa da parte del giudice costituzionale, sembra ragionevole sostenere che per tali pubblicazioni, ammesso che il parlamentare resti « garantito » dall'insindacabilità<sup>12</sup>, lo potrà essere relativamente *alla pura ripetizione di atti per i quali già in anticipo è prevista una forma di pubblicità attraverso i resoconti dei lavori parlamentari* mentre per il resto si tratterà di stabilire, secondo le regole generali, quali sono i limiti che incontra il parlamentare nell'esercitare legittimamente il diritto di cronaca<sup>13</sup>.

ANTONIO D'ANDREA

<sup>10</sup> Tra gli altri in dottrina cfr. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Milano, 1954, 60 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 492; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979, 41-45. Conformemente a tale orientamento cfr. Corte Cass. 14 gennaio 1982, in *Giur. it.*, 1982, II, 433 e tra i giudici di merito Trib. Roma 19 giugno 1985, in questa *Rivista*, cit.

<sup>11</sup> Così, in dottrina, P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, 164-165. Tra i giudici di merito cfr. App. Napoli 23 dicembre 1980, in *Foro it.*, 1981, II, 384, e, più recentemente, Trib. Roma 7 novembre 1986, in questa *Rivista*, cit.

<sup>12</sup> Da qualcuno è sostenuta la liceità della diffusione all'esterno delle opinioni espresse da parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni anche se effettuata da soggetti terzi e, in particolare, dai giornalisti: cfr. P. DI MUCCIO, *L'insindacabilità dei parlamentari*, in *Diritto e società*, 1986, 711.

<sup>13</sup> Questo è stato l'orientamento assunto dal Senato, nella VII legisl., quando, esaminando una richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti di un senatore imputato del reato di diffamazione a seguito della pubblicazione di un articolo che era, in parte, la riproduzione parziale di un atto parlamentare (relazione di una Commissione parlamentare) e, per il resto, una nota di commento a quel testo, concesse l'autorizzazione a procedere per la sola parte dell'articolo che costituiva il commento all'atto parlamentare, considerando, invece, coperta dall'insindacabilità la riproduzione dell'atto parlamentare: sull'episodio cfr. V. DI CIOLLO, *Il diritto parlamentare*, cit., 101, 102.