



## L'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE NELLE ESPERIENZE COMPARATE E L'INFLUENZA DELLA CORTE DI STRASBURGO\*

di Simona Rodriguez\*\*

SOMMARIO. 1. Premesse introduttive. Metodologia e obiettivi della ricerca. 2. Le insindacabilità parlamentari nelle esperienze comparate: il modello anglosassone e il modello continentale. 3. Il problema: insindacabilità parlamentari *vs.* tutela dei terzi offesi. L'orientamento della Corte europea. 4. La Corte costituzionale e le insindacabilità parlamentari: l'evoluzione sino ai più recenti orientamenti. 5. Qualche riflessione conclusiva.

### 1. Premesse introduttive. Metodologia e obiettivi della ricerca

La questione della responsabilità dei soggetti investiti di potere politico costituisce il più evidente punto di emersione dell'opposizione tra due diverse concezioni dello Stato. «L'una diretta a privilegiare lo stato-apparato, isolando i titolari dei più elevati uffici e a distinguerli nettamente dagli altri ponendoli in una posizione "speciale", rivestiti di una sorta di "sacralità". L'altra, viceversa, d'ispirazione democratica, tendente a rimuovere ogni posizione di privilegio, isolamento e differenziazione giuridica dei titolari del potere, in base alla concezione del popolo come "sovrano" e dell'apparato come strumento»<sup>1</sup>.

In un periodo storico in cui, da un lato, si espandono gli istituti e le procedure democratiche<sup>2</sup>, dall'altro lato, si diffonde «la disillusione sulle loro virtù, e molti istituti democratici rilevano un alto grado di obsolescenza»<sup>3</sup>, si dovrebbe pensare che i principi legati alla prima concezione siano ormai recessivi.

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Genova.

<sup>1</sup> Si sono prese a prestito le parole di L. CARLASSARE, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, Cedam, 2003, 1, in part. 2 ss.

<sup>2</sup> Per uno studio in chiave comparata, sia consentito il richiamo, anche per i riferimenti bibliografici contenuti, a S. RODRIGUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

<sup>3</sup> Così nel recente studio di S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, in part. 95.

La linea di confine è tra responsabilità per l'esercizio del potere ed esercizio indipendente della funzione, in un delicato equilibrio volto ad evitare quei conflitti che rischiano di condurre al limite di rottura i rapporti tra i poteri dello Stato.

Tra gli strumenti più significativi di tutela dell'esercizio indipendente della funzione, vi sono le sfere di immunità tradizionalmente garantite ai loro titolari. Nate intorno alla figura del Monarca, sacro e inviolabile, esse si sono successivamente estese ai membri dei parlamenti<sup>4</sup>, rappresentando uno dei dati caratteristici della stessa evoluzione del costituzionalismo moderno<sup>5</sup>.

In un'epoca in cui si assiste ad una generale crisi d'identità dei parlamenti<sup>6</sup>, soprattutto nelle forme di governo parlamentari, ci si può domandare quali siano le ragioni, nell'attuale momento storico, sottese alla loro permanenza.

È la stessa Corte costituzionale italiana, d'altronde, ad aver affermato che l'inquadramento delle immunità parlamentari nell'attuale sistema costituzionale ha ormai assunto una oggettiva e sempre più evidente problematicità, essendosi progressivamente deteriorata la loro originaria giustificazione storica<sup>7</sup>. L'interrogativo circa le ragioni della loro permanenza emerge anche della *dissenting opinion* del giudice Loucaides, nel caso della Corte europea dei diritti dell'uomo *A. vs. United Kingdom* del 2002<sup>8</sup>.

La risposta sembra da rinvenirsi, ancora oggi, in quell'esigenza imprescindibile che i parlamentari siano messi al riparo da iniziative pretestuose o apertamente intimidatorie e persecutorie: l'immunità, quindi, non tanto come un recinto a salvaguardia di un privilegio, ma

<sup>4</sup> Come noto, vi è stata una progressiva estensione delle sfere di immunità ad altri organi costituzionalmente disciplinati: non solo ai moderni Capi di Stato (monarchici o repubblicani) ma (in alcuni casi) anche ai giudici costituzionali o ai componenti delle assemblee regionali o locali. Si veda ad esempio, per il nostro ordinamento, P. PINARDI, *Immunità procedurale garantita ai giudici della Corte costituzionale*, in R. ORLANDI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, Giappichelli, 2005, in part. 443 ss. In altri casi, come l'esempio statunitense dimostra, è prevista la possibilità di una messa in stato d'accusa dei giudici costituzionali, su cui, ad esempio, M. OLIVIERO, *L'impeachment. Dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, Giappichelli, 2001. Vi sono poi ordinamenti che stabiliscono un privilegio di giurisdizione: per esempio, per la Spagna, l'art. 26 della *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* del 1979, che stabilisce una competenza esclusiva del *Tribunal Supremo* in materia penale. Sui componenti delle assemblee regionali o locali, tra i tanti, si segnala A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, in R. ORLANDI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, Giappichelli, 2005, in part. 199 ss.

<sup>5</sup> Per gli studi italiani, cfr. ad esempio G. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento: art. 68 della Costituzione*, Milano, 1954.

<sup>6</sup> Si consenta ancora il richiamo, anche per il rinvio alle esperienze comparate, a S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, cit., 20 ss.

<sup>7</sup> Si tratta di Corte cost., 2 novembre 1996, n. 379, in *Cons. Stato*, 1996, II, 1893; in *Corriere Giur.*, 1997, 1, 111; in *Foro It.*, 1997, I, 370. Cfr. il n. 4 del *Considerato in diritto*, con il quale si pone in risalto: «il progressivo dissolversi della loro originaria giustificazione storica, che era di preservazione del ruolo della rappresentanza politica in un contesto nel quale anche l'amministrazione della giustizia era condizionata dal potere esecutivo, così da dare spazio ad un rapporto tra giudice e membri del Parlamento in termini di conflitto, proprio con riguardo alla consistenza e ai limiti delle immunità parlamentari ovvero, simmetricamente, con riguardo ai limiti dell'attività giudiziaria nei confronti delle Camere».

<sup>8</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 dicembre 2002, *A. vs. United Kingdom*, in part. si veda la *dissenting opinion* del Giudice Loucaides: «The general absolute privilege of parliamentarians has an ancient history. It was established about 400 years ago when the legal protection of the personality of the individual was in its infancy and therefore extremely limited. In the meantime such protection has been greatly enhanced, especially through the case-law of this Court. This is exemplified by the expansion of the protection of privacy. The right to reputation is nowadays considered to be protected by the Convention as part of private life [...]. Therefore "the State must find a proper balance between the two Convention rights involved, namely the right to respect for private life guaranteed by Article 8 and the right to freedom of expression guaranteed by Article 10 of the Convention». Sulla sentenza, cfr. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia d'insindacabilità parlamentare*, in *Cass. pen.*, 2003, 1758.

come presupposto per l'esplicazione del libero gioco politico, o meglio, di quella parte fondamentale del gioco politico che continua ad essere l'attività parlamentare.

È innegabile che nelle realtà costituzionali contemporanee e nei sistemi contraddistinti dal principio di legalità, dal principio democratico e dall'equilibrio tra i poteri, l'esigenza di difendere il Parlamento da possibili «attentati» provenienti dal potere esecutivo appare diminuita. Non per questo, però, viene meno l'esigenza di assicurare al Parlamento e, di riflesso, ai membri che lo compongono, uno *status* particolare, per un esercizio delle proprie funzioni in piena indipendenza e libero da condizionamenti, da pressioni e da coercizioni provenienti dall'esterno<sup>9</sup>.

Se questa è la *ratio* comune a tutte le forme d'immunità, occorre però che la loro applicazione sia ispirata a criteri di rigore e coerenza, ciò che – negli attuali ordinamenti costituzionali – non sempre avviene.

La comparazione delle diverse esperienze, a cominciare dal prototipo inglese per finire al problematico caso italiano, mostrerà le criticità che ruotano oggi intorno all'istituto.

Il concetto stesso di immunità presuppone un sacrificio dei diritti dei terzi danneggiati od offesi dagli atti immuni, sacrificio che può apparire eccessivo quando venga limitata, o addirittura esclusa in radice, ogni possibilità di agire e resistere in giudizio a tutela dei propri diritti.

Si pone, dunque, il problema di trovare il giusto equilibrio tra le necessità di tutela dei singoli individui e il doveroso rispetto della sfera di autonomia degli organi costituzionali, al fine di garantire quel sistema di *checks and balances* indispensabile per un corretto funzionamento di un ordinamento costituzionale democratico.

Volendo in questa sede, per ovvi motivi, limitare l'analisi alla sola insindacabilità, la funzione essenziale che essa svolge è – come noto – quella di garantire le Assemblee che nessun loro componente, che sia della maggioranza o dell'opposizione<sup>10</sup>, sia sottoponibile ad azioni giudiziarie da parte di privati a causa di opinioni espresse nel contesto di atti compiuti nell'ambito di lavori parlamentari; con il limite, su cui si gioca buona parte della diatriba

<sup>9</sup> Cfr. su questo punto G. ROLLA, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2014, in part. 255.

<sup>10</sup> Di qui emerge anche quell'esigenza di tutela dei componenti delle Assemblee, non tanto e non solo della maggioranza, ma anche delle minoranze dell'opposizione. La problematicità risulta, peraltro, da un Rapporto dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del giugno 2016, ove si legge espressamente che «protecting members of parliament against any judicial action based on the intention to harm their political activities constitutes an important safeguard for the political minority and a means of protecting the opposition»: Report Doc. 14076 – 6 June 2016, «Parliamentary immunity: challenges to the scope of the privileges and immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly», reperibile in <http://assembly.coe.int>, in part. 4. I fatti recenti della Turchia, ad esempio, ove il 20 maggio 2016 il Parlamento ha approvato un emendamento costituzionale, proposto dal partito di governo AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, Partito Giustizia e Sviluppo), avente lo scopo di rimuovere l'immunità dei deputati sottoposti ad indagine, mostrano quanto siano evidenti ed attuali i rischi di una mancata tutela delle minoranze politiche, soprattutto in sistemi di democrazia non consolidata. La riforma – votata con una maggioranza superiore ai due terzi dei seggi – ha portato infatti alla rimozione dell'immunità per almeno 138 membri dell'assemblea, per lo più deputati del partito di minoranza filo-curdo HDP (*Halkların Demokratik Partisi*, Partito Democratico Popolare), unico partito «aperto» alle varie minoranze turche. Si legge della riforma costituzionale turca sempre nel Report appena citato, 11 ss. I componenti del partito di minoranza filo-curdo potranno così subire processi penali con accuse di terrorismo per sostegno al PKK (*Kürdistan İşçi Partisi*, Partito dei Lavoratori del Kurdistan).

interpretativa, che egli resta, però, responsabile, come qualunque altro cittadino, per qualsiasi azione egli compia al di fuori delle funzioni parlamentari<sup>11</sup>.

Di qui l'esigenza di individuare quel *nesso funzionale* che funge da criterio ordinatore in grado di limitare la tutela immunitaria all'ambito strettamente necessario e ragionevole di una legittima tutela di specifiche attribuzioni costituzionali.

È poi la stessa Consulta ad aver affermato che i casi «in cui l'identificazione della linea di confine è più problematica sono quelli nei quali alcuni beni morali della persona, che è la Costituzione stessa a qualificare inviolabili (onore, reputazione, pari dignità), vengono a collidere con l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare, che è momento insopprimibile (e, ben può dirsi, anch'esso inviolabile), della libertà della funzione»<sup>12</sup>.

Scopo di questa analisi è indagare sulle principali questioni sottese all'istituto dell'insindacabilità parlamentare con gli strumenti propri della comparazione.

Lo studio mostrerà l'esistenza di una tendenziale dicotomia tra ordinamenti in cui si è riusciti a limitare i casi di concreta conflittualità entro limiti fisiologici e accettabili (si pensi al Regno Unito<sup>13</sup>) ed ordinamenti (tra cui l'Italia), ove il conseguimento di questi equilibri è stato lento e faticoso.

L'indagine non pretende certo di essere esaustiva, per la complessità e per l'ampiezza del tema, che necessiterebbe di approfondimenti specifici e puntuali per ogni aspetto. Tuttavia, sebbene il quadro comparativo risulti complesso e variegato, l'interrogativo che guiderà lo studio è se sia possibile individuare alcune generali linee di tendenza e se questi *trends* siano influenzati da fattori esterni agli ordinamenti statali.

Verrà, in particolare, in breve considerazione la nota giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale, pur riconoscendo il valore costituzionale delle immunità parlamentari, ha affermato come vi debba essere quel «giusto equilibrio» tra l'applicazione di tali garanzie e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo<sup>14</sup>.

Un cenno alle diverse soluzioni adottate in proposito da alcune democrazie moderne potrà aiutare a cogliere le recenti linee di tendenza e come queste evoluzioni si siano formate anche grazie alle prese di posizioni giurisprudenziali in materia.

<sup>11</sup> Su questo punto, C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, Giuffrè, 2008, in part. 76.

<sup>12</sup> Cfr. il n. 7 del *Considerato in diritto* di Corte cost., 2 novembre 1996, n. 379, citata in nt. 7.

<sup>13</sup> Come ha notato C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, cit., in part. 80, per comprendere a pieno le ragioni per le quali nel Regno Unito, e più in generale nel mondo anglosassone, non si è mai assistito ad una applicazione lassista delle immunità da parte delle Camere, non si può trascurare il fondamentale ruolo giocato dalle sanzioni disciplinari interne previste nelle procedure parlamentari. Le Camere hanno infatti la possibilità di infliggere sanzioni disciplinari (dall'ammonimento all'espulsione) a parlamentari che si rendano responsabili di "breach of privilege" (violazione delle prerogative) o di "contempt of Parliament" (oltraggio alle Camere). Su questo punto, anche M. VOLPI, *Le immunità della politica negli ordinamenti democratici*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, n. 3, 1170. Ciò ha assolto ad una funzione di forte deterrenza nei confronti degli abusi in cui un parlamentare potrebbe incorrere nell'esercizio delle sue funzioni.

<sup>14</sup> Per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr. *infra*. Si rinvia anche a uno studio approfondito della giurisprudenza della Corte europea e della Corte di giustizia: S. HARDT, *Parliamentary Immunity in a European Context, In-depth analysis for the JURI Committee*, studio realizzato a seguito di richiesta del Directorate General for Internal Policies of the European Parliament, 2015, reperibile in <http://www.europarl.europa.eu/>.

## 2. Le insindacabilità parlamentari nelle esperienze comparate: il modello anglosassone e il modello continentale

L'origine delle immunità parlamentari è coeva alla nascita dei parlamenti moderni<sup>15</sup>.

Volendo limitare l'analisi alla sola insindacabilità, la prima proclamazione di un'immunità per i membri di un'assemblea pare sia contenuta nel *Bill of Rights* del 1689, al cui nono capoverso si stabilisce che: «[...] the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament, ought not to be eached or questioned in any court or place out of parliament»<sup>16</sup>.

Il principio stabilito nel *Bill of Rights* è ancora pienamente in vigore. Esso assicura un *absolute privilege* per le affermazioni rese nel corso dei dibattiti e delle procedure parlamentari (*proceedings in Parliament*)<sup>17</sup>.

Si tratta di una immunità sostanziale e funzionale, in quanto «elimina alla radice il carattere anti-giuridico delle condotte tenute e garantisce il libero esercizio delle funzioni proprie dell'attività parlamentare»<sup>18</sup>. La prerogativa è dunque assoluta, coprendo ogni tipo di responsabilità giuridica, oltre che permanente, protraendosi anche oltre la fine del mandato<sup>19</sup>.

Diversamente, per esempio, dall'insindacabilità di cui all'art. 68, comma 1, della nostra Carta costituzionale, l'immunità in parola viene, dunque, a configurarsi unicamente per ciò che concerne gli atti compiuti e le opinioni espresse all'interno delle aule parlamentari, ovvero nell'ambito di «*proceedings in Parliament*»<sup>20</sup>. Deve dirsi che l'espressione ha presentato alcuni margini di incertezza interpretativa e la giurisprudenza anglosassone ha talvolta

<sup>15</sup> Sebbene non manchino studi che fanno risalire l'origine delle immunità parlamentari al diritto romano, in particolare al regime di tutela di cui beneficiavano i *Tribuni Plebis*. Questi ultimi, infatti – scelti dai *Concilia Plebis* e incaricati di rappresentare e difendere la plebe – erano ritenuti *sacrosancti*, ovvero inviolabili. Tale inviolabilità venne confermata nella *Lex Vera Horatia* (449 A.C.) e la sanzione prevista per chiunque avesse attentato alla loro persona poteva consistere anche nella pena di morte. Cfr. G. SOULIER, *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, Paris, 1978, 12. Sulle origini storico-costituzionali delle immunità parlamentari, di particolare interesse è lo studio di M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in AA.VV. (a cura di L. VIOLANTE), *Storia d'Italia. Annali, 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 1009 ss.

<sup>16</sup> Il *Bill of Rights* fu – come noto – emanato al termine di cinquant'anni di lotte tra Corona e Comuni: cfr. al proposito, V. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari (natura e limiti di una garanzia costituzionale)*, Torino, 1979, 6. La norma, dunque, è solo il punto di arrivo di una evoluzione storica molto lunga e complessa che affonda le radici addirittura nel Parlamento medievale: cfr. la fondamentale opera di T. ERSKINE MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London-Edinburgh-Dublin, Butterworths, 22<sup>nd</sup> ed., 1997, poi nella 23<sup>rd</sup> ed., a cura di W.M MCKAY, Butterworths, 2004, 78-82.

<sup>17</sup> Una ricostruzione delle origini storico-politiche della *freedom of speech and debate* si rinviene in F. DURANTI, *Le immunità parlamentari nell'esperienza britannica: tradizione ed innovazione*, in *federalismi.it*, 13, 2005.

<sup>18</sup> Cfr. per uno studio comparato, M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, cit., 23, in part. 51.

<sup>19</sup> Per alcuni precedenti storici, anche relativamente recenti, M. CERASE, *Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 1298, in part. 1299. Gli organi giudiziari, nel caso di attività rientranti nel novero dei *proceedings in Parliament*, dovranno dunque dichiarare il proprio difetto di giurisdizione e cancellare il procedimento dal ruolo, in relazione ad ogni questione connessa a tali atti, altrimenti incorrendo in *breach of privilege or contempt of Parliament*. Sulla nozione di *proceedings in Parliament*, cfr. il Parliamentary Privilege – First Report, Session 1998-1999, reperibile in <https://www.publications.parliament.uk>, ove si legge, al par. 129, che «For the purposes of article 9 of the Bill of Rights 1689 proceedings in Parliament means all words spoken and acts done in the course of, or for the purposes of, or necessarily incidental to, transacting the business of either House of Parliament or of a committee [...]».

<sup>20</sup> Il concetto di *proceedings in Parliament* costituisce il fondamentale parametro di riferimento per qualsiasi attività interpretativa in questa materia: cfr. il risalente studio di S.A. DE SMITH, *Parliamentary Privilege and the Bill of Rights*, in *The Modern Law Review*, 1958, vol. 21, 465.

ritenuto che non tutto ciò che avviene all'interno del Parlamento è coperto da immunità, con ciò aprendo a non infrequenti casi di conflitto tra *courts of law* e *Parliament*<sup>21</sup>.

Anche il neonato Congresso americano sente il bisogno di tutelare se medesimo e i propri membri attraverso l'immunità dei discorsi e mutua una formula assai simile a quella inglese nell'art. 1, sez. VI, Cost. del 1787 («[...] and for any speech or debate in either house, they shall not be questioned in any other place»), poi designata come *speech or debate clause*<sup>22</sup>.

Fedeli all'ordinamento inglese del tempo, i Costituenti di Filadelfia stabilirono il principio dell'immunità dei parlamentari nella loro tipica sede. A tal proposito, la Corte suprema ha generalmente privilegiato un'interpretazione assai restrittiva, riconoscendo l'insindacabilità solo con riferimento all'attività legislativa del Congresso («*purely legislative activities*»<sup>23</sup>), ritenendosi quest'ultima come quella parte integrale del processo comunicativo o deliberativo a cui i membri partecipano e in cui si ha l'esame, l'approvazione o la reiezione di proposte di legge o di altri affari che la Costituzione attribuisce alle competenze di una delle due Camere<sup>24</sup>.

Tutto ciò che non sia strettamente e formalmente correlato a questa attività nel Congresso è considerato estraneo all'immunità parlamentare<sup>25</sup>. In sostanza, non sono coperte le attività non inerenti al potere di produrre leggi e, dunque, in ipotesi, non è protetto il parlamentare che rilasci affermazioni diffamatorie all'esterno delle Aule o delle Commissioni del Congresso, ad esempio attraverso comunicati stampa o bollettini informativi al pubblico<sup>26</sup>. In *United States v. Brewster*, ad esempio, la Corte opera una netta distinzione tra le *legislative activities* e le *political activities* ed è il Chief Justice Burger a sottolineare che «the Speech or Debate Clause protects only those activities that are clearly a part of the legislative process»<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> Tra le attività non rientranti nel novero dei «*proceedings in Parliament*», è stata, ad esempio, considerata la corrispondenza epistolare inviata da un parlamentare dal palazzo di Westminster agli elettori del proprio collegio: *Rivlin v. Bilainkin* [1953] 1 QB 485. Sui casi di conflitto tra Parlamento e organi giudiziari in merito all'interpretazione di quali possano essere considerati i procedimenti parlamentari protetti dalla garanzia, F.N. FORMAN, *Constitutional Change in the United Kingdom*, London, Routledge, 2002; A.W. BRADLEY, *The Courts in conflict with Parliament?*, in *Public Law*, 1999, 384. Di recente, per un caso in cui si è ritenuto che le «*expense claims*» non siano protette dalla *parliamentary privilege*, nel significato dell'art. 9 del *Bill of Rights* del 1689, R. v. *Chaytor (and others)* [2010] UKSC 52, [2010] 3 W.L.R. 1707, con commento di Y. TEW, *No Longer a Privileged Few: Expense Claims, Prosecution and Parliamentary Privilege*, in *The Cambridge Law Journal*, 2011, vol. 70, Issue 2, 282.

<sup>22</sup> Sul punto, interessante la lettura di C.W. JOHNSON IV, *The Doctrine of Official Immunity: An Unnecessary Intrusion into Speech or Debate Clause Jurisprudence*, in *The Catholic University Law Review*, 1994, 535, ove si rinvengono ampi riferimenti alla dottrina statunitense in materia, oltre che alla giurisprudenza sia della Corte suprema (a partire dal caso *Kilbourn v. Thompson* del 1881) che delle Corti inferiori.

<sup>23</sup> Così si pronuncia, ancora, C.W. JOHNSON IV, *The Doctrine of Official Immunity: An Unnecessary Intrusion into Speech or Debate Clause Jurisprudence*, cit., in part. 535.

<sup>24</sup> *Gravel vs. United States*, 408 US 606 (1972).

<sup>25</sup> Per uno studio approfondito e recente, si rinvia a P. MAYER, *An Uncertain Privilege: Reexamining the Scope and Protections of the Speech or Debate Clause*, in *Colum. J.L. & Soc. Probs.*, 2016-2017, 50, 229, ove si dà una ricostruzione completa dell'evoluzione degli orientamenti della Corte suprema.

<sup>26</sup> Parte della dottrina statunitense ha fortemente criticato questa interpretazione dell'immunità parlamentare da parte della Corte suprema, ritenendola in un certo senso lesiva dell'indipendenza funzionale del Congresso. Si veda, ad esempio, R.J. REINSTEIN – J.A. SILVERGLATE, *Legislative Privilege and the Separation of Powers*, in 86 *Harv. L. Rev.*, 1973, 1113. Più in generale, sulle immunità parlamentari negli Stati Uniti, oltre alla dottrina a cui si è già fatto riferimento, cfr. anche R.G. SIMMONS, *Freedom of speech in Congress: The History of a Constitutional Clause*, in *American Bar Association Journal*, 1952, 649 ss.; nonché E.S. CORWIN, N.J. SMALL, L.S. JAYSON (eds.), *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation*, Washington, 1964, 131 ss.

<sup>27</sup> *United States v. Brewster*, 408 U.S. 501, 528-29, at 512.

La distinzione tra «legislative acts and other, legitimate, but non-legislative acts» viene, ad esempio, ripresa in *Hutchinson v. Proximire* del 1979, in cui la Corte non riconosce l'immunità per dichiarazioni diffamatorie rese da un senatore in un'intervista televisiva nei confronti di un funzionario federale ed afferma che «while speeches in Congress and discussion with staff were protected by Section 6, statements in newsletters and press releases were not because they were not “essential to the deliberations of the Senate” nor were they part of the legislature’s “deliberative process”»<sup>28</sup>.

Assai diverso dal modello anglosassone e statunitense<sup>29</sup> è il modello europeo continentale, ove – come si vedrà per il caso italiano – si registra la tendenza a riferire l'irresponsabilità per le dichiarazioni espresse e i voti dati non al luogo, ma alle funzioni esercitate<sup>30</sup>.

Da qui un concreto problema interpretativo circa il significato di tale dizione, che ha coinvolto dottrina, prassi parlamentare e giurisprudenza, in una tendenziale oscillazione tra due tendenze<sup>31</sup>. Da un lato, un'interpretazione estensiva, che tende a coprire qualsiasi dichiarazione “politica” del parlamentare, anche non legata da un nesso funzionale alla sua attività di membro del Parlamento, dall'altro lato, un'interpretazione restrittiva, che fa riferimento alle sole opinioni espresse in sede parlamentare o anche al di fuori delle Aule parlamentari ma che siano legate da un nesso funzionale o che costituiscano la riproduzione letterale di un atto parlamentare.

La prima tendenza è stata a lungo seguita – come si vedrà – dalle Camere del Parlamento italiano<sup>32</sup>, la seconda si è affermata grazie alle giurisprudenze delle Corti supreme e dei giudici costituzionali (per esempio) di Francia<sup>33</sup>, Spagna<sup>34</sup> e, in tempi più recenti, anche in Italia, ove si

<sup>28</sup> *Hutchinson v. Proximire*, 443 U.S. 111. Per una ricostruzione del caso e per i riferimenti alla giurisprudenza più recente, cfr. A.M. DOLAN, T. GARVEY, *The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and Recent Developments*, CRS Report for Congress, August 8, 2012, in <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42648.pdf>. Si veda anche W. HARRELL, *The Speech or Debate Clause Should Not Confer Evidentiary or Non-Disclosure Privileges*, in *Virginia Law Review*, 2012, Vol. 98, No. 2, 385.

<sup>29</sup> In dottrina si è ricordato che a questo modello possono essere ascritte anche le esperienze di Irlanda, Australia, Canada, Sudafrica, India e Giappone: cfr. M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, cit., 23 ss., in part. 52. I caratteri fondamentali dell'insindacabilità nel Regno Unito e negli Stati Uniti sono descritti anche da T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005.

<sup>30</sup> Costituisce un'eccezione al quadro europeo continentale la Costituzione federale svizzera, che lega l'immunità al “luogo”, prevedendo, nello specifico, al comma 1 dell'art. 162, che «i membri dell'Assemblea federale e del Consiglio federale, nonché il cancelliere della Confederazione non incorrono giuridicamente in alcuna responsabilità per quanto da loro espresso nelle Camere e negli organi parlamentari».

<sup>31</sup> Cfr. ancora M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, cit., 23, in part. 56.

<sup>32</sup> Cfr. ad esempio, M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Padova, 2000, 67 ss.; C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, 2002.

<sup>33</sup> In estrema sintesi, si ricorda che l'art. 26, co. 1, della Carta costituzionale francese prevede che «aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions». Questa disposizione è stata, tuttavia, interpretata assai restrittivamente dalla giurisprudenza. Il *Conseil constitutionnel*, nella sentenza 89-262 del 7 novembre 1989, ha stabilito che l'insindacabilità non può ritenersi a pieno titolo un principio del costituzionalismo contemporaneo, bensì come un'eccezione alla generale soggezione di tutti i cittadini alla legge e alla giurisdizione. La dottrina tende a condividere questa tendenza restrittiva, nella consapevolezza che le norme costituzionali che garantiscono alle Camere queste importanti prerogative per il loro funzionamento debbano essere necessariamente interpretate in modo restrittivo, in quanto sempre potenzialmente soggette ad abusi che minerebbero la solidità di principi costituzionali fondamentali, a cominciare da quello di uguaglianza e, in ultima analisi, la rappresentatività del Parlamento presso l'opinione pubblica. Cfr., tra i tanti, V.G. BERGOUIGNOUS, *Le statut de parlementaire. De l'application souveraine à la souveraineté du droit*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 2002, 340.

<sup>34</sup> Per un'approfondita analisi del sistema delle immunità parlamentari in Spagna, cfr. R. ROMBOLI, *L'immunità parlamentare in Spagna (ossia il “modello spagnolo” effettivamente vigente e operante)*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, cit., 67 ss. Si veda, anche, tra i tanti, a solo titolo esemplificativo, J.J. PENARANDA RAMOS, *La dimension actual de las prerrogativas parlamentarias*, in *Comentarios a la Constitución española del 1978*, Oscar Alzaga Villaamil, vol. VI; L. PORTERO

è passati da una giurisprudenza costituzionale assai «generosa» prima e molto più restrittiva in relazione alle opinioni espresse *extra moenia*, dopo<sup>35</sup>.

Nell'elaborazione di questo orientamento restrittivo, un ruolo cruciale è stato giocato dalla Corte di Strasburgo, la quale, pur riconoscendo il valore costituzionale delle immunità parlamentari, ha ritenuto imprescindibile trovare quel «giusto equilibrio» tra l'applicazione di tali garanzie e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo<sup>36</sup>.

In particolare, il problema del possibile sacrificio dei diritti fondamentali dei terzi di fronte alle sfere di immunità costituzionalmente previste è stato affrontato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con alcune note decisioni, che hanno influenzato – a loro volta – gli orientamenti della nostra Corte costituzionale. Ed anzi. Il tema – tanto dibattuto sia a Strasburgo, sia all'interno dei nostri confini – del rapporto tra insindacabilità parlamentari e diritto di accesso ad un tribunale è divenuto efficace terreno di indagine per verificare sino a che punto si è spinto il dialogo tra Corte europea e Consulta<sup>37</sup>.

### 3. Il problema: insindacabilità parlamentari vs. tutela dei terzi offesi. L'orientamento della Corte europea

Lo studio della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulle immunità parlamentari e sui rapporti con i diritti inviolabili dei soggetti lesi dagli atti immuni dovrebbe essere preceduto da un accenno al significato e alla portata del c.d. «diritto al giudice», riconosciuto dalla Corte tra le garanzie di un processo equo, sancite dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'economia di questo lavoro suggerisce, tuttavia, di rinviare all'ampia letteratura intervenuta sul tema<sup>38</sup>.

Basti qui ricordare che il diritto di accesso ad un tribunale, come interpretato e rielaborato nella costante opera creativa della Corte europea, non viene ad essere concepito come diritto

GARCIA, *Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias*, Universidad de Malaga, 1979; P. FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *La Inviolabilidad e Inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*, Civitas Ediciones, Madrid, 2000.

<sup>35</sup> Sulle storiche sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 e sull'evoluzione successiva, cfr. *infra* par. 4.

<sup>36</sup> Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr. *infra* par. 3.

<sup>37</sup> In dottrina, v'è chi ha letto nel filone giurisprudenziale dell'insindacabilità una sorta di «ponte» tra le due Corti: E. MALFATTI, *Immunità parlamentari e diritti processuali dei terzi "offesi": "l'accerchiamento" del modello di giudizio della Corte italiana è davvero completo?*, in *Quad. cost.*, 2009, 302 ss.

<sup>38</sup> Si consenta – anche per i riferimenti alla principale bibliografia in tema – il rinvio a S. RODRIQUEZ, *L'equo processo tra Corte europea e Corte costituzionale italiana. Il caso delle immunità parlamentari*, in G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Milano, 2010, 371 ss. Oltre al fulcro centrale di garanzie procedurali espressamente previste dalla norma, quali il diritto ad un tribunale imparziale, indipendente e stabilito per legge, il diritto ad una sentenza resa pubblicamente ed il diritto ad un processo ragionevolmente celere, i giudici di Strasburgo hanno saputo evincere – dalla stessa nozione di equità processuale come prevista dall'art. 6 – ulteriori garanzie, in sorta di «diritti corollari»: per queste osservazioni, si veda S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'«altro» diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Napoli, 2007, 220. L'opera creativa della Corte europea ed il «diritto vivente» da essa scaturito hanno condotto, ad esempio, all'ulteriore precisazione del diritto ad un giusto processo come parità delle armi e tutela del contraddittorio: sul punto, si veda J.P. COSTA, *Le principe du contradictoire dans l'article 6 § 1 de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *RFDA*, 2001, 30. L'equità processuale diviene, dunque, per giurisprudenza consolidata della Corte europea, espressione della necessità di garantire un accesso concreto ed effettivo ad un tribunale che assicuri ai privati cittadini «une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits» (Corte europea dei diritti dell'uomo, 4 dicembre 1995, *Bellet c/ France*, in *JCP – La Semaine juridique*, 1996, II, 22648).



protetto in via assoluta, ben potendo essere limitato e bilanciato con altri interessi meritevoli di tutela giuridica.

Nei casi *Al-Adsani v. United Kingdom*, *Fogarty v. United Kingdom* e *MacEhinney v. Irlanda* del 2001, ad esempio, la Corte ammette la presenza di limiti, anche impliciti, all'operatività del diritto in questione, purché non incidano sulla sostanza stessa del diritto e siano proporzionati al legittimo fine perseguito<sup>39</sup>.

Alle autorità nazionali viene, pertanto, riconosciuto ampio margine di apprezzamento nella disciplina e nella, eventuale, limitazione del suo esercizio, purché non venga compresso il diritto nel suo nucleo sostanziale e vengano perseguite finalità di interesse generale<sup>40</sup>.

A tal fine – si legge, ad esempio, nel caso *Patrono, Cascini, Stefanelli v. Italy*<sup>41</sup> – la Corte europea si riserva di accertare: *a)* che ogni restrizione al diritto avvenga per uno scopo legittimo (*un but légitime*); *b)* che sussista un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati ed il fine legittimo perseguito<sup>42</sup>.

Espressamente riconducibili a finalità legittime sono, ad esempio, le guarentigie di cui beneficiano i membri degli organi parlamentari. In particolare, l'immunità dei parlamentari per le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni viene posta in relazione ai principi-cardine su cui si impernano i sistemi di democrazia liberale: la tutela della libertà del dibattito politico in seno al Parlamento e, congiuntamente, il mantenimento della separazione fra potere legislativo e potere giudiziario<sup>43</sup>.

I risultati a cui è pervenuta – in materia – la Corte europea sono, in realtà, frutto di un'evoluzione di alcuni decenni, a partire dalla sentenza *Fayed v. United Kingdom* del 1994<sup>44</sup>,

<sup>39</sup> Si tratta delle decisioni *Al-Adsani v. United Kingdom*; *Fogarty v. United Kingdom* e *MacEhinney v. Irlanda* del 21 novembre 2001, tutte reperibili in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>40</sup> Sul punto, si veda L. WILDHABER, *A Constitutional Future for the European Court of Human Rights?*, in *HRLJ*, 2002, 162: «What [the Court] has to do is to exercise an international supervision in specific cases to ensure that the solutions found do not impose an excessive or unacceptable burden on one sector of society or individuals».

<sup>41</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 luglio 2006, n. 10180/04, *Patrono, Cascini, Stefanelli v. Italy*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>42</sup> Cfr., anche, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 novembre 2001, n. 31253/96, *McElhinney c. Irlanda*, reperibile in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>43</sup> Si veda, a mero titolo esemplificativo, Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 aprile 2006, n. 23063/02, *Ielo c. Italie*, reperibile, solo in lingua francese, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Par. 47 della decisione: «La Cour relève que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise à permettre la libre expression des représentants du peuple et à empêcher que des poursuites partisans puissent porter atteinte à la fonction parlementaire. Dans ces conditions, la Cour estime que l'ingérence en question, qui était prévue par l'article 68 § 1 de la Constitution, poursuivait des buts légitimes, à savoir la protection du libre débat parlementaire et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire». Più recentemente, si richiama anche Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 luglio 2008, n. 8917/05, *Kart c. Turquie*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>44</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 settembre 1994, n. 17101/90, *Fayed v. United Kingdom*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Qui la Corte precisò che l'esistenza di un *actionable domestic claim* può dipendere non solo dal modo in cui la legge interna definisce i diritti civili dei cittadini, ma anche dall'eventuale presenza di ostacoli procedurali che impediscano di adire i tribunali nazionali. In questa seconda ipotesi, malgrado l'assenza, a stretto rigore, di un diritto azionabile, i giudici di Strasburgo ritennero che l'art. 6 Cedu poteva avere un certo «*degree of applicability*». Sarebbe stato, infatti, difficilmente conciliabile con i valori democratici e con lo spirito della Convenzione ammettere che uno Stato contraente potesse, senza alcun controllo da parte delle istituzioni di Strasburgo, sottrarre alle giurisdizioni ordinarie una serie di controversie, conferendo immunità o esenzioni di responsabilità a gruppi o categorie di persone (par. 65). La sentenza richiamata segna un'inversione di rotta rispetto alla situazione precedente e, in particolare, rispetto ad una decisione del 1976, in cui la Commissione europea dei diritti dell'uomo aveva, addirittura, affermato che, proprio a causa del peculiare *status* riconosciuto ai rappresentanti del popolo, il soggetto che si riteneva leso dalle dichiarazioni di un parlamentare non potesse vantare alcuna pretesa giuridicamente azionabile, con logica inapplicabilità dell'art. 6 Cedu: cfr. la decisione della Commissione del 17 dicembre

sino alle storiche sentenze *A. c. Regno Unito*<sup>45</sup>, *Cordova c. Italia* del 2003<sup>46</sup>, *De Jorio c. Italia* del 2004<sup>47</sup> e *C.G.I.L. et Cofferati c. Italia* del 2009<sup>48</sup>.

In questa lenta evoluzione, i giudici di Strasburgo non si fermano a constatare l'esistenza di una forma di *immunity* o *privilege* in capo al danneggiante e/o l'assenza di una pretesa giuridicamente azionabile in capo al danneggiato, ma – attraverso uno scrutinio via via sempre più intenso – si spingono a sindacare la legittimità delle misure adottate dagli Stati per garantire l'immunità dei rappresentanti del popolo. Partendo dalla generale premessa che le ragioni sottese al riconoscimento della guarentigia parlamentare costituiscono, di per sé, un “*proper purpose*”, lungi dal condurre uno scrutinio meramente astratto, la Corte tende, invece, ad effettuare un giudizio di proporzionalità secondo un metodo casistico, volto a verificare, caso per caso, se la limitazione del diritto di accesso ad un tribunale non sia da considerarsi eccessiva rispetto al (sia pur legittimo) fine perseguito<sup>49</sup>.

In *Cordova c. Italia*, i giudici europei ricordano che benché in linea di principio il riconoscimento di una immunità parlamentare non sia di per sé una restrizione sproporzionata al diritto d'accesso ad un tribunale, così come consacrato dall'art. 6 Cedu, compito della Corte stessa è quello di verificare la compatibilità con la Convenzione degli effetti di una interpretazione di tale immunità che possa aver prodotto, nel caso in questione, una lesione del diritto del ricorrente<sup>50</sup>.

Nel caso di specie, a giudizio della Corte, le dichiarazioni dei parlamentari, pronunciate nel corso di una riunione elettorale e, quindi, al di fuori di una camera legislativa, non apparivano legate all'esercizio delle funzioni parlamentari in senso stretto, rientrando piuttosto nell'ambito di una contesa di tipo personale. In un siffatto caso, non si poteva giustificare un diniego di accesso alla giustizia per la sola circostanza che la contesa fosse di natura politica o legata ad un'attività politica.

1976 del ricorso *Agee c. Regno Unito*, n. 7729/76, *Décisions and Reports* (DR) 7, 164, nonché la decisione nel ricorso n. 3374/67, *Collection of Decisions* 29, 29

<sup>45</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, 17 dicembre 2002, *A. c. Regno Unito*, reperibile in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). In tal caso, un parlamentare inglese, nel pronunciare un discorso in Parlamento (ma successivamente riportato dalla stampa), si era rivolto in modo particolarmente offensivo nei confronti di alcuni privati cittadini. In tale ipotesi, la Corte ha ritenuto che l'art. 6, par. 1, della Convenzione non fosse violato, dovendo l'interesse generale a tutela dell'attività parlamentare senz'altro prevalere allorché si tratti di opinioni espresse nel corso di dibattiti svoltisi all'interno delle aule parlamentari.

<sup>46</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 30 gennaio 2003, n. 40877; Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 30 gennaio 2003, n. 45649, in *Giur. It.*, 2003, 1993, con nota di B. CONFORTI, *I limiti dell'immunità parlamentare secondo la Corte di Strasburgo*. L'ultima delle due sentenze è anche pubblicata in *Foro it.*, 2004, 294, con nota di N. PIGNATELLI, *L'ineffettività della tutela giurisdizionale del terzo nei conflitti ex art. 68, 1° comma, Cost.*

<sup>47</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 3 giugno 2004, *De Jorio c/ Italia*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). La sentenza è reperibile anche in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), con commento di C. PAGOTTO, *Il caso De Jorio: la CEDU prosegue sulla strada del rigore nei confronti delle immunità parlamentari*.

<sup>48</sup> A commento della decisione, si veda l'ampio contributo di G. REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giur. cost.*, 2009, 1300. Intervengono sul caso anche E. Malfatti, *Immunità parlamentari e diritti processuali dei terzi “offesi”: “l'accerchiamento” del modello di giudizio della Corte italiana è davvero completo?*, in *Quad. cost.*, 2009, 302 ss.; V. GIOFFRÈ, *Il caso Cofferati c. Italia davanti alla Corte europea dei diritti, ibid.*, 721.

<sup>49</sup> Sull'importanza cruciale dello scrutinio di proporzionalità nella giurisprudenza della Corte europea, si rinvia a B. CONFORTI, *I limiti dell'immunità parlamentare secondo la Corte di Strasburgo*, in *Giur. It.*, 2003, 1993.

<sup>50</sup> Nello stesso senso, Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 aprile 2006, n. 23053/02, *Ielo c. Italia*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Si veda il par. 55 della decisione: «le rôle de la Cour est celui de vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation [...]. Sans examiner in abstracto la législation et la pratique pertinentes, elle doit rechercher si la manière dont elles ont touché le requérant a enfreint la Convention».

L'assenza di un nesso evidente con un'attività parlamentare richiedeva, dunque, un'interpretazione rigida («*interprétation étroite*») della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati. Concludere diversamente avrebbe equivalso – a parere della Corte – a restringere in modo incompatibile con l'art. 6 Cedu il diritto di accesso ad un tribunale degli individui, ogni qual volta che gli atti contestati fossero riconducibili ad un rappresentante del popolo (par. 64 della motivazione).

In *De Jorio c. Italia*, la Corte adotta nuovamente quell'interpretazione restrittiva della nozione di proporzionalità tra scopi dell'immunità e mezzi per realizzarla. Il completo diniego di accesso alla giustizia – secondo la Corte – deve considerarsi misura sproporzionata rispetto alla causa che persegue e costituisce, dunque, una violazione del diritto fondamentale ad avere una tutela giurisdizionale<sup>51</sup>.

La delicata questione dei limiti all'immunità parlamentari viene così affrontata e risolta, ancora una volta, secondo la tecnica del bilanciamento tra il diritto fondamentale del singolo e le ragioni di interesse superindividuale, così da assicurare il giusto equilibrio tra «*les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu*»<sup>52</sup>.

In *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, i giudici europei rilevano la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, giungendo a ritenere che le dichiarazioni rese – *extra moenia* ad un'agenzia di stampa – dall'on. Bossi non erano connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari *stricto sensu*, considerata l'assenza di previ atti tipici della funzione.

Alle considerazioni più propriamente sostanziali, seguono alcune osservazioni in merito ad aspetti procedurali. La Corte afferma che la garanzia *ex art. 6 Cedu* non può ritenersi soddisfatta quando il giudice investito della controversia ha limitato il proprio sindacato alla valutazione di una questione preliminare; né quando la Consulta, chiamata a decidere sul conflitto di attribuzione, dichiara inammissibile il conflitto per motivi meramente processuali, senza pronunciarsi sul nesso tra le opinioni incriminate e l'esercizio delle funzioni parlamentari<sup>53</sup>.

Il punto di maggiore interesse e novità della sentenza *Cofferati* riguarda la denuncia – da parte degli stessi giudici di Strasburgo – di contrarietà alla Convenzione dell'arresto irreversibile del giudizio intentato dai ricorrenti, determinato, in ultima istanza, dalla pronuncia di inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni ad opera della Corte costituzionale<sup>54</sup>.

I giudici europei, in altri termini, giungono a censurare il comportamento della Consulta, la quale, rilevato un vizio procedurale, aveva rifiutato di entrare nel merito del conflitto, privando così i ricorrenti di un valido rimedio per la tutela dei diritti garantiti dalla

<sup>51</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 3 giugno 2004, *De Jorio c/Italie*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>52</sup> Si tratta del par. 55 della motivazione. Sul punto, P. MEZZANOTTE, *Il caso De Jorio: l'immunità parlamentare nella giurisprudenza di Strasburgo e il rapporto con gli orientamenti della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it).

<sup>53</sup> Si consenta il richiamo, per maggiori approfondimenti, a S. RODRIQUEZ, *L'equo processo tra Corte europea e Corte costituzionale italiana. Il caso delle immunità parlamentari*, cit., 371.

<sup>54</sup> Su questo punto, *amplius* G. REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, cit., in par. 1302.

Convenzione<sup>55</sup>. A dar luogo alla violazione della Convenzione non è stato, infatti, il solo arresto del procedimento giurisdizionale quale conseguenza della pronuncia di inammissibilità, ma anche il rifiuto, da parte della Corte costituzionale, di pronunciarsi nel merito della pretesa<sup>56</sup>.

Pur chiarendo, come di consueto, che non è compito suo, bensì dei giudici nazionali, valutare l'esatta interpretazione del diritto interno, nel caso *Cofferati*, la Corte di Strasburgo sembra "contrapporsi" alla Corte costituzionale, invero non considerando che quest'ultima opera in un giudizio di diversa natura e che nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato le posizioni soggettive del terzo rimangono necessariamente sullo sfondo<sup>57</sup>.

Sullo sfondo, non v'è solo il costante problema del dialogo e della collaborazione tra Corti in tema di diritti dell'uomo, bensì anche il dibattito sulla sequenza procedurale in tema di conflitto di attribuzione, al fine di introdurre nell'ordinamento schemi che assicurino un corretto bilanciamento tra le esigenze di tutela dell'esercizio delle funzioni parlamentari e la protezione giurisdizionale dei diritti individuali<sup>58</sup>.

## 5. La Corte costituzionale e le insindacabilità parlamentari: l'evoluzione sino ai più recenti orientamenti

Significativa, seppur non sempre lineare e coerente, è stata l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale italiana<sup>59</sup>.

Posta dinanzi al conflitto tra l'autonomia parlamentare ed i diritti inviolabili dei singoli, in una decisione del 1996, la Consulta non aveva esitato ad affermare che «a tutela del principio (corrispondente a un interesse generale della comunità politica) di indipendenza e autonomia del potere legislativo nei confronti degli altri organi e poteri dello Stato, l'art. 68 sacrifica il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino che si ritenga offeso nell'onore o in altri beni della vita da opinioni espresse da un senatore o deputato nell'esercizio delle sue funzioni»<sup>60</sup>.

Il sacrificio del diritto alla tutela giurisdizionale dei cittadini trovava, dunque, giustificazione – secondo la Consulta – nel bilanciamento di interessi operato dal Costituente, nel senso della

<sup>55</sup> Così V. GIOFFRÈ, *Il caso Cofferati c. Italia davanti alla Corte europea dei diritti*, cit., 723.

<sup>56</sup> Cfr. il par. 77 della decisione. Sulla rigidità processuale del nostro assetto processuale in tema di insindacabilità, cfr. ad esempio, G. SILVESTRI, *Il conflitto di attribuzione tra rigidità processuali ed esigenze sostanziali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3988. Più di recente, A. MASARACCHIA, *Il procedimento per conflitto di attribuzioni tra formalismo e libertà delle forme*, *ivi*, 2002, 1348.

<sup>57</sup> Così nell'analisi di E. CIOCCARELLI, *Immunità parlamentari e Cedu*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2011.

<sup>58</sup> In dottrina, ad esempio, alcuni avevano auspicato lo spostamento dell'onere del sollevamento del conflitto in capo alle Camere, così da superare l'efficacia inibitoria della delibera di insindacabilità. Così A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 310 ss. Sull'importanza della decisione *Cofferati*, cfr. ancora E. MALFATTI, *Immunità parlamentari e diritti processuali dei terzi "offesi": "l'accerchiamento" del modello di giudizio della Corte italiana è davvero completo?*, cit., 302: «[...] La decisione in commento si staglierebbe come decisivo giro di vite intorno al regime cui sono sottoposte le immunità sostanziali nel nostro Paese, 'accerchiandosi' senza remore il modello strutturale di giudizio con cui la Corte costituzionale (e poi il legislatore) è venuta ad imbrigliarle, e determinando una situazione in cui non si dovrebbe più soprassedere, insistendo nel considerare legittime le applicazioni della 'pregiudizialità parlamentare', e perciò continuando a ignorare il deficit di tutela scontato dai privati cittadini».

<sup>59</sup> Per un quadro chiaro dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, si richiama lo studio di D.A. AMBROSELLI, *Corte costituzionale e Corte di Strasburgo in tema di insindacabilità parlamentare con particolare riferimento al diritto di accesso al giudice*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2013.

<sup>60</sup> Si veda Corte cost., 24 aprile 1996, n. 129, in *Cons. Stato*, 1996, II, 670; in *Foro It.*, 1996, I, 2316.

prevalenza del principio di indipendenza ed autonomia del potere legislativo (sancito dall'art. 68 della Costituzione) nei confronti degli altri organi e poteri dello Stato<sup>61</sup>.

Doveva, in ogni caso, trattarsi di «opinioni espresse da un senatore o deputato nell'esercizio delle sue funzioni», ferma restando la possibilità di un controllo da parte della stessa Corte sulla correttezza della deliberazione parlamentare, mediante il conflitto di attribuzioni sollevato da un giudice competente<sup>62</sup>.

La vera svolta interpretativa si ha, tuttavia, con le note e contemporanee sentenze nn. 10 e 11 del 2000<sup>63</sup>.

La novità è determinata dal tentativo della Corte di fissare in maniera più rigorosa i confini del controllo esercitabile nei confronti delle delibere parlamentari adottate in relazione alla prerogativa di cui all'art. 68, rivedendo gli orientamenti formati nel corso degli anni Novanta<sup>64</sup>.

Nel superare una giurisprudenza dall'andamento piuttosto incerto<sup>65</sup>, i giudici costituzionali precisano che, ai fini di un'equilibrata definizione del rapporto tra autonomia delle istituzioni

<sup>61</sup> Cfr. ancora Corte cost., 24 aprile 1996, n. 129, cit., punto 3) della motivazione.

<sup>62</sup> Si veda ancora il punto 3) della motivazione della sentenza *supra* citata: «Il solo rimedio è dato dalla possibilità di controllo della Corte costituzionale sulla correttezza della deliberazione: controllo che il giudice può promuovere col mezzo del conflitto di attribuzione». In dottrina, utile il riferimento a A. SAITTA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 305. Si veda anche M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Padova, 2000, 130 ss.

<sup>63</sup> Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 10; Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 11, in *Corriere giur.*, 2000, 3, 316; in *Danno e Resp.*, 2000, 4, 381; in *Giur. It.*, 2000, 1105; in *Giur. cost.*, 2000, I, 70, con nota di A. PACE, *L'art. 68, comma 1 Cost. e la "svolta" interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*. Ha definito l'inversione di tendenza degli anni Duemila come un percorso «non sempre lineare, ma indubbiamente coraggioso e significativo», G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, 200.

<sup>64</sup> Nella giurisprudenza immediatamente successiva alla già citata Corte cost., n. 129/1996, infatti, la Corte decide effettuando un sindacato sulle delibere parlamentari tutt'altro che incisivo. Con la decisione n. 265/1997 (Corte cost., 23 luglio 1997, n. 265, in *Giust. pen.*, 1998, I, 111; in *Cons. Stato*, 1997, II, 1139), ad esempio, la Corte definisce il proprio sindacato come un intervento «a posteriori», e «dall'esterno», sino ad affermare – piuttosto contraddittoriamente – la non rivedibilità delle delibere parlamentari «adottate in assenza o con erronea o arbitraria valutazione dei relativi presupposti». L'intervento della Consulta sembra restringersi progressivamente sino ad accertare la semplice esistenza della delibera di insindacabilità, senza alcun controllo effettivo su di essa. In questo senso, L. PESOLE, *L'insindacabilità parlamentare nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). La contraddittorietà della sentenza n. 265/1997 rispetto a decisioni precedenti è stata evidenziata da P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte: cattivo uso del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 128; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, I, 2364. *Amplius*, sugli orientamenti della Corte costituzionale negli anni Novanta, si veda A. PACE, *Giurisprudenza e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 289.

<sup>65</sup> In questo andamento incerto, si colloca, quale eccezione, la sentenza n. 329 del 20 luglio 1999 (Corte cost., 20 luglio 1999, n. 329, in *Giur. It.*, 2000, 1118, con nota di E. FURNO, *Insindacabilità parlamentare per opinioni e voti e "libertà di offesa" nella più recente giurisprudenza costituzionale*; in *Cons. Stato*, 1999, II, 1030; in *Giust. pen.*, 1999, I, 360). Nella fattispecie, nell'esaminare la relazione all'uopo predisposta dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere, la Consulta critica fortemente l'interpretazione camerale delle condizioni e dei presupposti che l'art. 68, 1° comma, pone a fondamento dell'insindacabilità, non essendo riscontrabile – in concreto – alcun ragionevole collegamento tra le espressioni adoperate dall'onorevole e l'esercizio delle funzioni di parlamentare. L'ampiezza attribuita dalla Camera al concetto di «funzione parlamentare», estendendo indebitamente, secondo la Corte, la prerogativa costituzionale all'«intera attività politica dei membri delle Camere», finisce con il vanificare «il requisito della connessione tra le opinioni espresse dal parlamentare e le relative funzioni». Non è possibile, infatti, ricomprendere «qualsiasi comportamento o attività qualificata come politica nella sfera di insindacabilità assicurata dall'art. 68, primo comma, Cost.», senza snaturare la prerogativa costituzionale e degradarla a «mero privilegio personale», «in palese contrasto con il tenore e la ratio della norma costituzionale di garanzia». Tale interpretazione «allargata», in quanto prescinde «dal collegamento con l'esercizio della funzione parlamentare», costituisce un erroneo presupposto (dell'esercizio del potere da parte della Camera), sufficiente di per sé a rendere illegittima la relativa

parlamentari ed esercizio della funzione giurisdizionale, un sindacato unicamente incentrato sulla motivazione dell'atto (in ordine alla sussistenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68 Cost.) si rivela inadeguato allo scopo di garanzia delle attribuzioni costituzionali che la Corte deve perseguire<sup>66</sup>.

Sulla base di tale premessa, la Corte si riconosce competente a verificare se l'insindacabilità sussista e se, nel caso concreto, l'opinione sia stata concretamente espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari. In seconda battuta, specifica che l'insindacabilità non può riguardare tutta l'attività politica svolta dal parlamentare, ma solo quelle opinioni che siano legate da "nesso funzionale" con le attività che il parlamentare ha svolto nella qualità di membro delle Camere<sup>67</sup>. Così, il collocare le dichiarazioni (asseritamente) diffamatorie in un più generale *contesto politico* e il ricondurle a temi di rilievo generale, «non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione»<sup>68</sup>.

Le decisioni successive alla svolta del Duemila hanno proseguito in un costante allineamento agli orientamenti del Giudice di Strasburgo, ribadendo come l'istituto dell'insindacabilità parlamentare non costituisca un privilegio concesso alla persona e come non sia coperta dall'immunità una manifestazione di natura *lato sensu* politica, afferente ad una contesa di carattere personale<sup>69</sup>.

La giurisprudenza della Corte costituzionale – come è venuta ad evolversi negli ultimi tempi – tende a ricostruire la *ratio* dell'istituto in linea con la giurisprudenza europea, adottando un'interpretazione più restrittiva rispetto al passato, ad indubbia tutela del diritto

---

deliberazione di insindacabilità e concretizza, in tal modo, un'illegittima interferenza della Camera nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

<sup>66</sup> Cfr., sul punto, E. RINALDI, *Tutela dei diritti fondamentali e immunità parlamentari: dialogo problematico a quattro tra Parlamento italiano, giudici comuni, Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. soc.*, 2003, 426.

<sup>67</sup> La Corte si uniforma così alla dottrina prevalente, da sempre «preoccupata di interpretare il cennato limite "funzionale" della garanzia nel senso di ritenere coperte da insindacabilità soltanto le attività tipiche ed esclusive, per dir così, dei parlamentari, anche se compiute all'esterno delle aule, purché costituenti "adempimento di missioni inerenti alla carica". Tale interpretazione ha costituito reazione alla diffusa prassi parlamentare che mirava a ricondurre sotto lo scudo di tale forma di irresponsabilità tutta l'attività politica dei membri delle due Camere, anche se non strettamente connessa con la funzione parlamentare: sul punto, A. CIANCIO, *Estensione dell'insindacabilità parlamentare e tutela della dignità dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 1999, 395, in part. 400. Più di recente, sulla nozione di "nesso funzionale", Corte cost., 14 maggio 2008, n. 135, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); Id., 20 luglio 2007, n. 304, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); Id., 4 maggio 2007, n. 151, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>68</sup> Così, testualmente, Corte cost., 4 maggio 2007, n. 152, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>69</sup> Per la giurisprudenza successiva alle sentenze della Corte cost. nn. 10 e 11 del 2000, si veda, ad esempio, Corte cost., 19 giugno 2002, n. 294, in *Giur. It.*, 2003, 220; Id., 4 dicembre 2002, n. 509, *ibid.*, 1762; Id., 4 dicembre 2002, n. 508, in *Dir. Pen. e Processo*, 2003, 1, 14.

di accesso al giudice, come sancito dagli articoli 24 e 111 della Costituzione e dall'art. 6 della Convenzione europea<sup>70</sup>.

La convergenza tra la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e la giurisprudenza costituzionale emerge chiara anche dai più recenti interventi della Consulta.

Con sentenza n. 265 del 2014, ad esempio, la Corte ha chiarito, ancora una volta, richiamando i suoi precedenti orientamenti, che le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., purché vi sia il necessario concorso di due requisiti: «un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna [...], tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate [...], non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero “contesto politico” entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi [...], né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale»<sup>71</sup>.

La Corte Costituzionale confina l'applicabilità della speciale esimente *ex art. 68 Cost.* entro limiti e confini ben definiti: il nesso funzionale deve consentire agevolmente di ricondurre le dichiarazioni del parlamentare a quella attività politica che lo stesso vuole divulgare al di fuori delle sedi proprie parlamentari.

Gli stretti confini elaborati dalla giurisprudenza costituzionale sull'art. 68 Cost. e sul nesso di funzionalità hanno, dunque, il chiaro obiettivo di evitare le “storture” nell'applicazione della garanzia di immunità parlamentare e, al contempo, di garantire il bilanciamento tra i contrapposti interessi di libertà nell'esercizio delle funzioni di parlamentare e tutela dei diritti fondamentali della persona.

In tal senso, nella sentenza n. 82 del 2011, la Corte evidenzia bene il suo ruolo cruciale nella definizione dei tratti del perenne contenzioso tra istanze della politica e istanze della giurisdizione e della costante forzatura dell'elemento della “connessione funzionale”, laddove contesta – richiamando la sua costante giurisprudenza – quanto affermato nella

---

<sup>70</sup> Alcuni, in dottrina, hanno ritenuto che – invero – alcuni profili di dissonanza tra gli orientamenti del giudice costituzionale e quelli del Giudice di Strasburgo potrebbero ravvisarsi nel fatto che la Consulta considera presente il c.d. nesso funzionale per le dichiarazioni *extra moenia*, purché sostanzialmente riprodotte del contenuto delle prime. La Corte europea, invece, seguirebbe un orientamento più restrittivo, ritenendo le opinioni espresse *extra moenia* non ascrivibili nell'ambito di esercizio della funzione parlamentare. Sul punto, cfr. in particolare P. MEZZANOTTE, *Il caso De Jorio: l'immunità parlamentare nella giurisprudenza di Strasburgo e il rapporto con gli orientamenti della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). *Contra*, B. CONFORTI, *I limiti dell'immunità parlamentare secondo la Corte di Strasburgo*, cit., 1993. il quale considera la differenza poco rilevante, laddove, ad esempio, nel già citato caso inglese Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, 17 dicembre 2002, *A. c. Regno Unito* (reperibile in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)), le dichiarazioni del parlamentare erano poi state diffuse dalla stampa e tale circostanza non induceva la Corte a modificare la sua decisione favorevole all'immunità.

<sup>71</sup> Si tratta di Corte cost., 26 novembre 2014, n. 265, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, n. 23. La Corte richiama, sul punto, Corte cost., 27 marzo 2014, n. 55, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), nella quale la Corte escluse, *in primis*, il requisito temporale, richiamando quella costante giurisprudenza secondo la quale va escluso che possano fungere da elementi di riferimento, agli effetti della garanzia dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., atti compiuti dal parlamentare in epoca successiva alle dichiarazioni *extra moenia*, «considerato che risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di “divulgazione” [...] ove la relativa attività, espletata anche fuori del Parlamento, si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche».

Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato, «che auspica l'accoglimento della tesi, già in varie occasioni espressa dal Senato, secondo la quale occorrerebbe pervenire ad un "salto interpretativo" volto a ritenere sussistente il nesso funzionale in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione»<sup>72</sup>.

Ancora una volta, nella più recente sentenza n. 55 del 2014, la Corte viene nuovamente chiamata dal Senato della Repubblica a procedere ad «un aggiornamento giurisprudenziale del concetto di nesso funzionale fra le opinioni espresse dai membri del Parlamento al di fuori di esso e l'esercizio di attività parlamentari: aggiornamento interpretativo, in particolare, che dovrebbe condurre, secondo la difesa del Senato, *«a ravvisare la sussistenza di tale nesso funzionale in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino elettore illustrando la propria posizione, atteso che, in tal modo, si terrebbe conto dell'evoluzione dell'attività politica del parlamentare, la quale sempre più si svolgerebbe anche nelle sedi informali, quali ad esempio i mezzi di informazione, che oggi ricoprono un ruolo imprescindibile nel dibattito politico»*<sup>73</sup>.

Anche in tale pronuncia, la Consulta ha avuto modo di affermare che una dilatazione del perimetro dell'insindacabilità avrebbe l'effetto di trasformare «un'immunità funzionale in un privilegio personale», a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento.

Quanto, infine, alla asserita esigenza di «aggiornamento» interpretativo del concetto di nesso funzionale, che secondo la difesa del Senato dovrebbe ritenersi sussistente in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione, la Corte richiama quell'orientamento dal quale non ritiene vi sia ragione di discostarsi e, in particolare, sottolinea che una simile tesi «appare [...], per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale». Essa, in particolare, «non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi "politici" da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità»<sup>74</sup>.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2013, la Consulta richiama, ancora una volta, le censure mosse, in varie occasioni all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale – proprio sul tema dell'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del configgente diritto di accesso ad un tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea – ha sottolineato come non si possa «giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia per il solo fatto che la disputa potrebbe essere di natura politica oppure connessa ad un'attività politica». «Secondo il parere della Corte», si è soggiunto, «l'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiama un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi

<sup>72</sup> Si tratta di Corte cost., 11 marzo 2011, n. 82, in *federalismi.it.*, 2011, n. 6.

<sup>73</sup> Si fa riferimento a Corte cost., 27 marzo 2014, n. 55, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>74</sup> La Corte richiama, a sua volta, Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 313, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), con nota di F. MARONE, *La Cedu da parametro di legittimità costituzionale della legge a fonte concorrente con la Costituzione?*, in *Consulta on line, Studi*, 2014. Nella specie, il senatore Storace era imputato del delitto previsto dall'art. 278 c.p. (Offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica), perché, commentando sulla sua pagina internet, l'intervento del Presidente della Repubblica (nel quale questi esprimeva indignazione per gli attacchi rivolti alla senatrice Rita Levi Montalcini), offendeva l'onore e il prestigio del Capo dello Stato, attribuendogli testualmente «disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza».



impiegati. Questo è particolarmente vero quando le restrizioni al diritto di accesso derivano da una deliberazione di un organo politico. Concludere diversamente equivarrebbe a ridurre in modo incompatibile con l'art. 6 par. 1 della Convenzione il diritto d'accesso ad un tribunale dei privati cittadini ogni qualvolta che i discorsi impugnati giudiziariamente siano stati pronunciati da un membro del Parlamento». Con la conseguenza che deve considerarsi estraneo alla garanzia della insindacabilità un comportamento che non sia connesso «all'esercizio di funzioni parlamentari *stricto sensu*»<sup>75</sup>.

Nel caso deciso con sentenza n. 205/2012, la Corte si occupa invece della specifica circostanza, invocata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, che il senatore, prima della sua elezione, svolgesse attività di giornalista<sup>76</sup>. Tale circostanza, afferma la Corte, non vale ad estendere, a suo favore, l'ambito di operatività della garanzia di insindacabilità sancita dall'art. 68 Cost.: «anche con riferimento al parlamentare che svolge o abbia svolto attività giornalistica, infatti, la divulgazione di idee, prive del requisito della sostanziale corrispondenza di significato con le opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari, può inquadarsi nella normale attività di critica politica che il parlamentare è libero di svolgere al pari di qualunque cittadino», senza fruire, peraltro, di specifiche clausole di immunità che finirebbero per coinvolgere e compromettere – senza una specifica relazione con la logica di garanzia sottesa all'art. 68, primo comma, Cost. – i diritti dei terzi a veder tutelata in sede giurisdizionale la propria immagine e la propria onorabilità.

## 6. Qualche riflessione conclusiva

Il quadro comparativo a cui sin qui si è fatto cenno è complesso e variegato, ma sembra possibile individuare alcune linee di tendenza. La disciplina dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati da parte dei parlamentari è, infatti, di particolare interesse da un punto di vista squisitamente comparatistico, in ragione della possibilità di verificare quanto un principio presente in tutte le democrazie moderne possa conoscere estensioni e modalità attuative significativamente divergenti.

Il tema delle immunità parlamentari si intreccia poi con quello – ancora più ampio – della rappresentanza politica e responsabilità dei rappresentanti, che ha sempre mantenuto una certa rilevanza all'interno della scienza e della filosofia politica. Elemento comune di tali riflessioni è la convinzione che un regime democratico non possa reggersi unicamente sul rispetto formale delle procedure di selezione dei rappresentanti, bensì che esso debba anche basarsi sulla responsabilità dei medesimi nei confronti dei rappresentati e sulla capacità dei primi di intercettare le preferenze dei secondi<sup>77</sup>.

In relazione a tali questioni, le riflessioni si soffermano su dimensioni quali l'*accountability*, intesa come “responsabilità politica”, e la connessa dimensione della *responsiveness*, ossia la

<sup>75</sup> La Corte richiama le già note sentenze 30 gennaio 2003, *Cordova contro Italia*, ricorso n. 45649/99, e 30 gennaio 2003, *Cordova contro Italia*, ricorso n. 40877/98, nonché sentenza 24 febbraio 2009, *CGIL e Cofferati contro Italia*, ricorso n. 46967/07.

<sup>76</sup> Corte cost., 20 luglio 2012, n. 205, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) e in *Giur. cost.*, 2012, 3013.

<sup>77</sup> Si consenta il riferimento a S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, cit., 10 ss., anche per i rinvii all'ampia bibliografia sul tema.

“ricettività”, la capacità, da parte delle Istituzioni, di fornire risposte alle richieste dei governati<sup>78</sup>.

Se questi assunti possono darsi quasi per scontati, altrettanto nota è la grave crisi di rappresentatività delle Istituzioni della democrazia, in tutti i livelli nei quali trova espressione l'organizzazione dei pubblici poteri, da quello locale a quello sovranazionale.

Non si tratta certo di una questione nuova<sup>79</sup>, ma oggi più che mai la misura della distanza diffusamente percepita tra i rappresentanti politici e gli interessi della collettività è tale da suscitare serie preoccupazioni sulle forme *reali* con cui la democrazia concretamente si manifesta<sup>80</sup>.

A ciò si aggiunge la difficoltà di far valere la responsabilità politica dei governanti, una delle cause che spiega il crescente ricorso a forme di «giustizia politica», che rendono più incerto il confine tra responsabilità politica e responsabilità giuridica, «producendo una confusione che può contrastare con i principi del costituzionalismo democratico»<sup>81</sup>.

Inoltre, come attenta dottrina ha già osservato, nell'ambito della responsabilità politica dei governanti, il tasso di politicità si va progressivamente riducendo a favore della componente giurisdizionale<sup>82</sup>. Questa tendenza verso la giurisdizionalizzazione della responsabilità è dovuta, *in primis*, all'effetto congiunto che all'interno degli ordinamenti democratici viene svolto dal crescente sentimento di critica e di sfiducia verso la classe politica manifestato dal corpo sociale e dall'azione del potere giudiziario, più svincolato rispetto al passato da condizionamenti politici. L'equilibrio a cui ambire non è semplice: da un lato, la necessità di evitare di approdare al “governo dei giudici”, nel quale sia la giustizia a svolgere una funzione di supplenza nei confronti della politica; dall'altro lato, la necessità di riservare ai giudici la piena cognizione degli illeciti che non hanno carattere politico, come i principi dello Stato costituzionale di diritto richiedono.

Queste considerazioni appaiono tanto più appropriate se si valuta il contesto in cui gli istituti immunitari si atteggiano nel momento presente: da una parte, la già richiamata progressiva

<sup>78</sup> L'*accountability* costituisce una dimensione cruciale per l'analisi della qualità della democrazia, poiché, da un lato, può consentire un controllo effettivo delle istituzioni politiche da parte degli attori della società civile, oltrepassando una concezione meramente formale della cittadinanza che limita la soggettività politica dei governati unicamente al voto (ossia all'atto – individuale – di conferimento della delega) e, dall'altro, rimanda all'esistenza di determinate condizioni nella strutturazione della stessa società civile, ossia alla concreta presenza di corpi intermedi, permeati da valori democratici e pluralisti: cfr. M. ALMAGISTI, *Rappresentanza e partecipazione*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, 2008, 89 ss., in part. 109. Cfr. anche, nell'ambito di una bibliografia ampia, L. MORLINO, *Democrazie senza qualità?*, in L. MORLINO, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, 225-53.

<sup>79</sup> D'altronde, Massimo Severo Giannini, nel 1984, scriveva che «i cronisti dei tempi passati ci documentano che questi fatti sono esistiti da sempre, se oggi hanno più evidenza, è perché i mezzi di comunicazione sono più efficienti»: M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, 1984, in part. 45 ss.

<sup>80</sup> Sulla differenza tra *ideal democracies* e *real democracies*, nella bibliografia straniera, ad esempio, W.H. MORRIS-JONES, *In defence of Apathy: Some Doubts on the Duty to Vote*, in *Political Studies*, 2, 1954, 33 – 37; A. BIRCH, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, London-New York, 1993, 80 ss. Sul concetto di *strong or deep democracy*, B. BARBER, *Strong democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, 1984; C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1995; J.R. PENNOCK, J.W. CHAPMAN, *Participation in Politics*, New York, 1975. Nella letteratura italiana, cfr., sulla differenza tra democrazia ideale e democrazie imperfette, tra i tanti, A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Roma-Bari, 2003, 70.

<sup>81</sup> Su questo punto, cfr. ancora M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, cit., 23, in part. 61.

<sup>82</sup> Su questo punto, cfr. ancora M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, cit., 23, in part. 61.

perdita di legittimazione degli organi politici; dall'altra, la progressiva affermazione delle tesi "populistiche" dell'antipolitica che rischiano di sfociare in una sorta di "anti-rappresentatività"<sup>83</sup>.

La tendenza alla giurisdizionalizzazione della responsabilità è inoltre favorita dalla stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, pur riconoscendo il valore costituzionale delle immunità parlamentari, ha affermato, a partire da *Cordova c. Italia*, che vi deve essere un «giusto equilibrio» tra l'applicazione di tali garanzie e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

In questo contesto e nell'ambito di un dialogo continuo e aperto con i giudici di Strasburgo, la Corte costituzionale – nella sua tradizionale funzione arbitrale e moderatrice dei rapporti interorganici – si pone quale attore principale nel conflitto e nel conseguente necessario bilanciamento tra valori tutti costituzionalmente rilevanti.

Il tema sfiora il più generale dibattito concernente l'autonomia delle Camere nell'esercizio delle proprie funzioni ed allora il richiamo è d'obbligo alla sentenza della Corte costituzionale del 9 maggio 2014, n. 120, resa in merito al c.d. caso Lorenzoni<sup>84</sup>. La Corte in tale pronuncia sembra distinguere tra funzioni "primarie" e funzioni "non primarie" delle Camere per cui, soltanto rispetto alle prime è possibile rinvenire quella "connessione funzionale" con l'attività parlamentare che esclude l'accesso al giudice esterno; ove tale connessione manchi dovrà valere la regola generale che affida la cognizione delle relative controversie alla giurisdizione comune.

Si legge, nelle motivazioni della sentenza della Corte n. 120 del 2014, che «nel nostro ordinamento è [...] significativo che molteplici decisioni di questa Corte, oltre che della Corte di Strasburgo, abbiano assoggettato a stretta interpretazione la stessa immunità parlamentare prevista dal primo comma dell'art. 68 Cost., riconosciuta soltanto quando sia dimostrato, secondo criteri rigorosi, il nesso funzionale fra l'opinione espressa e l'attività parlamentare, proprio per limitare l'impedimento all'accesso al giudice da parte di chi si ritenga danneggiato[...]. Il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), così come l'attuazione di principi inderogabili (art. 108 Cost.), sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale. La sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservata è quella del conflitto fra i poteri dello Stato. Il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro lato) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga lesa o menomata dall'attività dell'altro (sentenza n. 379 del 1996). In tale sede la Corte può ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così

<sup>83</sup> Si fa riferimento al recente studio di G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Soveria Mannelli, 2015.

<sup>84</sup> Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, con nota di F.G. SCOCA, *Autonomia e indipendenza delle Camere parlamentari*; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*; e P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, tutti in *Giur. cost.*, 2014, 2078 ss.

assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto».

Diversamente, ad esempio, dal modello anglosassone, ove è la stessa magistratura ad assumere un potere decisionale in ordine al giudizio sulla connessione funzionale, nel nostro ordinamento spetta ad un terzo giudice, la Corte costituzionale come giudice dei conflitti, risolvere i casi dubbi di sussistenza della funzione. Le soluzioni che via via si sono affermate nella giurisprudenza della Corte possono essere, naturalmente, più o meno condivisibili, e in dottrina si è da più parti auspicato che la Corte modificasse il proprio orientamento, affidando ai giudici comuni il compito di valutare in prima battuta la sussistenza della copertura dell'art. 68 della Costituzione<sup>85</sup>.

Al di là delle opinioni differenti che si possono avere su tal punto, è evidente che il giudice delle leggi sia stato chiamato al difficile compito consistente, non solo nella risoluzione dei casi di volta in volta posti, ma anche nel definire i tratti di un perenne contenzioso tra istanze della politica e istanze della giurisdizione, e ciò a causa di una costante forzatura dell'elemento della "connessione funzionale".

Dinanzi alla necessità di protezione di valori quali, da un lato, l'autonomia e l'indipendenza parlamentare, e, dall'altro lato, l'integrità e la tutela in giudizio dei diritti fondamentali della persona, potenzialmente ed irrimediabilmente compromessi da una delibera di insindacabilità adottata dalle Camere in carenza dei presupposti costituzionali di operatività e privati di adeguata tutela giurisdizionale *ex* artt. 24 e 111 della Costituzione e art. 6 della Convenzione, la Corte costituzionale tenta di difendere il suo "ruolo principe" nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e nel bilanciamento con altri interessi o valori di tali diritti e libertà, così come previsti nella nostra Costituzione.

Una parte della dottrina ha messo ben in evidenza che finché la logica posta alla base dell'esclusione della giurisdizione dagli affari interni delle Camere sarà quella della stantia protezione della «sovranità geografica» dell'organo e non quella della «garanzia della funzione», le guarentigie non opereranno come strumento di legittimazione degli organi rappresentativi ma come sintomo di una progressiva delegittimazione<sup>86</sup>.

La tendenza non può che essere quella dell'accoglimento di criteri "cooperativi e non conflittuali" e di parametri di rigore e coerenza. In questo contesto, le Corti – nazionali, nel loro dialogo con quelle sovranazionali – giocano un ruolo cruciale nel favorire l'adeguamento di un istituto (nato per tutelare gli organi rappresentativi dall'«autorità») al mutare delle esigenze delle democrazie moderne.

---

<sup>85</sup> A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, 3; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, I, 2361; A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro it.*, V, 2000, 32; F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione*, cit., 82; S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione*, cit., 41, il quale sottolinea che l'eliminazione dell'effetto inibitorio delle delibere parlamentari dovrebbe accompagnarsi all'introduzione di norme che permettano alla Corte di sospendere l'efficacia degli atti giudiziari impugnati dalle Camere. Di recente, su posizioni analoghe, E. MALFATTI, *L'insindacabilità parlamentare e i diritti dei terzi «offesi»*, ancora tra Roma e Strasburgo, in *Quad. cost.* 2012, 121.

<sup>86</sup> Ancora G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, cit.

Volendo riprendere alcuni passi della motivazione di una risalente sentenza della Consulta, «l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare, [...] è momento insopprimibile (e, ben può dirsi, anch'esso inviolabile), della *libertà della funzione*» (corsivo aggiunto)<sup>87</sup>.

Le prerogative parlamentari restano tali, ma senza tramutarsi in privilegi personali degli eletti. La loro vigenza legittimamente continua, ma perché sovrana è la funzione protetta, non i singoli che materialmente la esercitano<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Cfr. il n. 7 del *Considerato in diritto* di Corte cost., 2 novembre 1996, n. 379, citata in nt 7.

<sup>88</sup> Così si esprime A. LO CALZO, *Il complesso rapporto tra legittimazione degli organi rappresentativi e garanzie delle prerogative*, Recensione a G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Soveria Mannelli, 2015, in *Consulta on line*, 2015, f. 3