

Rivista N°: 3/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 26/09/2014

AUTORE: Anna Papa*

PUBBLICITÀ DEGLI ATTI PARLAMENTARI E DIRITTO ALL'OBLIO DI TERZI: LA DIFFICILE RICERCA DI UN LORO EQUILIBRATO BILANCIAMENTO NELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE

1. *I diritti nella Rete.* – 2. *Informazione e siti istituzionali.* – 3. *Pubblicità degli atti parlamentari e tutela di situazioni giuridiche soggettive.* – 4. *L'esercizio del sindacato ispettivo.* – 5. *L'avvio di una riflessione sul tema: i dubbi del Garante e le prime sentenze del giudice ordinario in materia.* – 6. *Il recente intervento della Camera dei deputati in materia di diritto all'oblio e attività parlamentare.* – 7. *Una breve considerazione conclusiva.*

1. I diritti nella Rete

Espressione e diffusione del pensiero rappresentano due momenti dell'esercizio della libertà di parola così strettamente connessi da apparire come un *unicum*, pur senza esserlo almeno in linea di principio. Non lo sono, infatti, nella misura in cui è ancora possibile distinguere tra la scrittura di un articolo e la sua pubblicazione su un giornale, tra la registrazione di un programma televisivo e la sua messa in onda, tra la digitazione di un commento o di uno scritto e il suo invio e/o inserimento su un sito *web*. È tuttavia evidente – in modo particolare oggi nella *net-society* ma in realtà da quando esistono i mezzi di diffusione – che queste due azioni sono sempre più intimamente legate nella misura in cui all'espressione del pensiero dinanzi ad un pubblico più o meno numeroso ma comunque definito (ancorché sconosciuto) si affianca e/o si sostituisce la “consegna” della parola e dello scritto a strumenti quali la stampa e gli stampati, la radio e la televisione, la Rete internet¹.

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi “Parthenope” di Napoli.

¹ La bibliografia sul rapporto tra manifestazione del pensiero e mezzi di diffusione si presenta quanto mai ampia. Senza pretesa di completezza cfr. G. CUOMO, *Libertà di stampa e impresa giornalistica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1955; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958; A. LOIODICE, *Contributo allo studio della libertà di informazione*, Napoli, 1967; C. MORTATI, *La libertà di stampa in regime democratico (1947)*, in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, Milano, 1972; P. BARILE, *Libertà di mani-*

Tutti questi mezzi costituiscono, oltre ogni altra qualificazione, strumenti di pubblicità del pensiero, in grado di farlo conoscere talvolta al di là della volontà di colui che lo esprime². Inoltre, ed è questa la premessa dalla quale muove il presente lavoro, la rete Internet ha aperto la strada ad una diffusione del pensiero che non si esaurisce in un momento – più o meno lungo, più o meno ripetuto – ma acquista carattere di permanenza. Nella maggior parte dei casi, infatti, ciò che viene inserito in Rete si colloca in una dimensione spazio-temporale indefinita, nella quale le informazioni, fatta eccezione per alcune ipotesi specificamente previste³, rimangono fino ad una eventuale (ed in realtà poco frequente) rimozione. Ciò rende il *web* una immensa biblioteca, mediateca, bacheca nella quale chiunque, connes-

festazione del pensiero, Milano, 1975; C. CHIOLA, *Informazione, pensiero, radiotelevisione*, Napoli, 1984; L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in "Quad. cost.", 1987; M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in "Pol. Dir.", 1989; A. DI GIOVINE, *Libertà o potere*, in J. JACOBELLI (a cura di), *Verso il diritto all'informazione*, Bari, 1991; S. FOIS, *La libertà di "informazione". Scritti sulla libertà di pensiero e sulla sua diffusione*, Rimini, 1991; AA.VV., *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*, Padova, 1992; P. COSTANZO, voce *Stampa (libertà di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1999; A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie. Inquadramento costituzionale e prospettive di tutela delle nuove forme di comunicazione interpersonale*, Milano, 2001; G.E. VIGEVANI, *Il pluralismo dei mezzi di informazione di massa nella Carta dei diritti*, in "Riv. It. Dir. Pubbl. Com.", 2003; V. ZENO ZENCOVICH, *La libertà di espressione: media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, 2004; M. AINIS (a cura di), *Informazione, Potere, Libertà*, Torino, 2005; L. GORMAN-D. MCLEAN, *Media e società nel mondo contemporaneo*, Bologna, 2005; A. D'ALOIA, *Libertà di manifestazione del pensiero e mezzi di comunicazione*, in A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI - A. RUGGERI - A. SAITTA - G. SILVESTRI, *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; A. BEVERE - A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona. Il conflitto della libertà di pensiero con l'onore, la riservatezza, l'identità personale*, Milano, 2006; A. PACE - M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2006; G. CASSANO - A. CONTALDO, *Internet e tutela della libertà di espressione*, Milano, 2009; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2011; A. LAMBERTI, *L'evoluzione della disciplina in materia televisiva*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, 2011; A. PAPA, *La disciplina della libertà di stampa alla prova delle nuove tecnologie*, in "Dir. informatica", 2011; R. BUSTOS GISBERT, *The right to freedom of expression in a democratic society (art. 10 ECHR)*, in J. GARCIA ROCA - P. SANTOLAYA (a cura di), *Europe of rights: a compendium on the European Convention of Human Rights*, Lieden, 2012; M. OROFINO, *La libertà di espressione tra costituzione e carte europee dei diritti*, Torino, 2014.

² Cfr. P. BILANCIA, *La complessa tutela dei diritti nella Rete*, in A. PAPA (a cura di), *Comunicazione e nuove tecnologie, New media e tutela dei diritti*, Roma, 2011.

³ Il riferimento è ad alcuni provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali; in particolare il Provvedimento del 24 gennaio 2013, n. 31 (con il quale il Garante ha ordinato ai giornali *on line* di adottare misure tecniche idonee a impedire che i contenuti dei loro archivi storici possano essere "catturati" dai motori di ricerca) e il Provvedimento del 27 giugno 2013, n. 325 nel quale l'Autorità ha ordinato agli editori di alcuni giornali *on line* di dotarsi di un sistema idoneo a segnalare l'esistenza degli sviluppi delle notizie relative ai protagonisti di fatti, citati in un articoli diversi. Quest'ultimo provvedimento del Garante presenta piena sintonia con la sentenza n. 5525 del 2012 della Corte di Cassazione che, confermando la propria giurisprudenza in materia di tutela della riservatezza quale diritto fondamentale e cassando la sentenza di merito, ha ritenuto che il diritto alla *privacy*, nel suo bilanciamento con il diritto di cronaca *on line*, richieda da parte dei giornali telematici non solo la creazione di un archivio, non penetrabile dai motori di ricerca, ma anche la contestualizzazione delle notizie in esso contenute mediante indicizzazione con altri contenuti o note di commento in calce all'articolo stesso. Analogo orientamento è stato peraltro espresso in tempi recenti anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza del 16 luglio 2013 sul ricorso n. 33846/07).

so ad Internet, può inserire ma soprattutto ricercare e reperire un numero significativo di informazioni in modo diretto ed immediato. Inoltre, grazie ai motori di ricerca, è possibile rinvenire, con un'unica *query*, dati di diversa natura riguardanti l'oggetto ricercato, in modo particolare quando l'indagine riguarda persone⁴.

Tale fenomeno, e soprattutto lo spazio crescente che esso sta acquisendo nella vita quotidiana delle persone e delle stesse società, ormai "società della comunicazione", da un lato configura il diritto di accesso alla Rete come situazione giuridica attiva, direttamente ricavabile dagli artt. 3 e 21 Cost.⁵, dall'altra fornisce ulteriori elementi di riflessione in merito al difficile bilanciamento tra informazione e tutela di situazioni giuridiche soggettive, quali la riservatezza dei propri dati, la *privacy*, la dignità personale, alle quali si aggiunge, acquisendo in Internet una peculiare rilevanza rispetto agli altri mass media, il diritto all'oblio⁶. Proprio

⁴ La visibilità individuale sul *web* rappresenta un elemento caratterizzante della società dell'informazione e della comunicazione, al punto da rendere possibile, anzi frequente, la possibilità, talvolta voluta talvolta subita, che via sia una più o meno significativa discrasia tra l'identità fisica di una persona e la rappresentazione che di quest'ultima dà la Rete. Sul punto cfr. G. RESTA, *Identità personale e identità digitale*, in "Dir. informatica", 2007; E. PERLINO, *L'anonimato su Internet*, in G. FINOCCHIARO (a cura di), *Diritto all'anonimato, anonimato, nome, identità personale*, Padova, 2008; E.C. RAFFIOTTA, *Appunti in materia di diritto all'identità personale*, in "Forum di quaderni costituzionali", 26 gennaio 2010; C. CARUSO, *L'individuo nella Rete: i diritti della persona al tempo di internet*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 28 aprile 2013.

⁵ Il diritto di informare e di essere informati acquista in Rete caratteri propri rispetto alla declinazione dello stesso con altri mass media, divenendo, come è stato sottolineato, libertà di "comunicare con chi si vuole, di diffondere le proprie opinioni, i propri pensieri e i propri materiali, di ricevere, ma soprattutto di poter disporre senza limitazioni del nuovo potere di conoscenza conferito dalla telematica". In quest'ottica, esso si configura come "una pretesa di libertà in senso attivo, non libertà da ma libertà di, che è quella di valersi degli strumenti informatici per fornire e ottenere informazioni di ogni genere". Così T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in "Rivista dell'Associazione dei costituzionalisti", 2011; Sul diritto di accesso alla Rete cfr., tra gli altri, T. PUCCI, *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in "Informatica e diritto", 2002, 2; WARSCHAUER M., *Technology and social inclusion: rethinking the digital divide*, Cambridge-London, 2004; E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008; F. PIZZETTI, *La governance di Internet e i diritti fondamentali. Uno sguardo sul futuro in una prospettiva di "diritto pubblico mondiale"*, in E. BERTOLINI - V. LUBELLO - O. POLLICINO (a cura di), *Internet: regole e tutele dei diritti fondamentali*, Roma, 2013.

⁶ Come è noto, con il termine diritto all'oblio si individua, in dottrina e in giurisprudenza, il diritto di un soggetto a non vedere pubblicate notizie relative a vicende, a suo tempo legittimamente diffuse, ma ormai prive di un interesse sociale tale da giustificare un'ulteriore pubblicazione. Tale pretesa è legittimata dalla necessità di tutelare l'attuale dimensione sociale dell'individuo ed evitare che, una volta venuto meno l'interesse della collettività ad essere informata, avvenimenti del passato possano rappresentare un ostacolo alla normale evoluzione della propria persona. I beni che l'individuo intende tutelare possono essere indifferentemente la propria riservatezza, reputazione o identità che in passato erano stati ritenuti recessivi rispetto al diritto all'informazione. Il decorso del tempo, che rappresenta l'elemento caratterizzante di questo nuovo diritto, modifica invece il punto di bilanciamento, consentendo all'interessato di poter legittimamente pretendere di essere dimenticato. Per un approfondimento cfr., tra gli altri, T.A. AULETTA, *Diritto alla riservatezza e "droit a l'oubli"*, in G. ALPA - M. BESSONE - L. BONESCHI - G. CAIAZZA (a cura di), *L'informazione e i diritti della persona*, Napoli, 1983; C. CRIPPA, *Il diritto all'oblio: alla ricerca di un'autonoma definizione*, in "Giust. Civ.", 1997; M.R. MORELLI., voce *Oblio (diritto all')*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento VI, Milano, 2002; S. NIGER, *Il diritto all'oblio*, in G. FINOCCHIARO (a cura di), *Diritto all'anonimato. Anonimato, nome e identità personale*, cit.; M. MEZZANOTTE, *Il diritto all'oblio – un contributo allo*

con riferimento a quest'ultimo si rileva, infatti, come le informazioni memorizzate in Rete e il "perenne presente" che le caratterizza, per la difficoltà di classificarle e ordinarle in una corretta sequenza temporale, non solo possono non corrispondere alla realtà o comunque ledere in modo ingiustificato i diritti di un soggetto, ma in ogni caso concorrono a far apparire attuali anche vicende remote della sua esistenza, alterandone quindi l'identità attuale, quale determinata dall'inarrestabile scorrere del tempo nella realtà fisica⁷.

2. Informazione e siti istituzionali

Le informazioni reperibili in Rete si presentano, come è noto, quanto mai diversificate non solo per le finalità perseguite (commerciali, formative, ludiche, espressive) ma anche per la natura del sito che le ospita, che può essere gestito da un singolo, da un gruppo, da un'impresa e, per la parte che qui rileva, da una istituzione pubblica.

Infatti, nel diversificato panorama dei *website* una crescente rilevanza hanno acquisito nel tempo e presentano oggi i "siti istituzionali" che rappresentano un esempio – certamente perfettibile – di *e-democracy* e forniscono un contributo rilevante all'applicazione del principio di trasparenza all'azione politico-istituzionale. La normativa italiana⁸ (ma si tratta di

studio della privacy storica, Napoli, 2009; C. CHIOLA, *Appunti sul c.d. diritto all'oblio e la tutela dei dati personali*, in "Percorsi cost.", 2010; F. PIZZETTI, *Il caso del diritto all'oblio*, Torino, 2013.

⁷ La capacità della Rete di memorizzare le informazioni in maniera potenzialmente imperitura ha accresciuto il rischio di una tendenziale cristallizzazione delle vite delle persone, spesso sottoposte ad una indiscriminata riproposizione di notizie del passato, rendendo indispensabile l'individuazione di un nuovo e giusto equilibrio tra la tutela dell'identità personale – virtuale e non – ed il fondamentale diritto di cronaca. Come è stato sottolineato, occorre riconoscere l'interesse di ciascuno "ad una esatta percezione sociale della propria personalità", quale derivante dalla diffusione *on line*, anche da parte di terzi, di dati prodotti consapevolmente o inconsapevolmente dal soggetto. In quest'ottica assume rilevanza l'esigenza dell'interessato a non veder riprodotte nel tempo informazioni che lo riguardano, "il cui ricordo ha progressivamente assunto contorni evanescenti fino a sbiadire dalla memoria collettiva: emerge cioè il problema di dirimere il conflitto insorgente tra l'interesse di chi è stato oggetto di attenzione mediatica, e intende ritornare nell'anonimato (...) e l'interesse pubblico alla conoscenza di quei fatti che lo riguardano dopo un lungo lasso temporale". Così L. FEROLA, *Dal diritto all'oblio al diritto alla memoria sul web. L'esperienza applicativa italiana*, in "Diritto dell'informazione e dell'informatica", 2012. Peraltro il diritto all'oblio sul *web* non si pone in termini di ripubblicazione dell'informazione, ma come permanenza della stessa. Come è stato sottolineato, sul *web* "l'oblio (...) non può fare riferimento al tempo trascorso tra un evento e l'altro ma invece al tempo di permanenza dell'informazione. Non si tratta di un evento che si ripropone all'attenzione del pubblico, bensì di un evento che potenzialmente non è mai uscito dall'attenzione del medesimo". Così G. FINOCCHIARO, *La memoria della rete e il diritto all'oblio*, in "Dir. informatica", 2010. Sul punto, cfr. tra gli altri, V. ZENOVICH, *Comunicazione, reputazione, sanzione*, in "Dir. informatica", 2007; M. MEZZANOTTE, *La memoria conservata in Internet ed il diritto all'oblio telematico: storia di uno scontro annunciato*, in "Diritto dell'Internet", 2007; D. MESSINA, *Le prospettive del diritto all'oblio nella Società dell'informazione e della comunicazione*, in "Informatica e diritto", 2009; G. MARCHETTI, *Diritto di cronaca on line e diritto all'oblio*, in AA.VV., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Rimini, 2013.

⁸ L'art. 53 del *Codice dell'amministrazione digitale* (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni e integrazioni) stabilisce che "Le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, quali-

un dato comune a tutti i paesi democratici che hanno proceduto a telematizzare il settore pubblico) prevede l'obbligo per le "pubbliche amministrazioni centrali" di realizzare siti accessibili, completi, reperibili, affidabili, *user friendly* e analoga scelta è stata posta in essere anche dagli enti territoriali infrastatali⁹.

In questo ambito, una particolare importanza è rivestita dai siti degli organi costituzionali e in particolare, per la parte che qui rileva, della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, che realizzano in modo amplificato rispetto al passato il principio di pubblicità dell'azione di soggetti pubblici, richiesto dalla Costituzione stessa (artt. 64, 73, 97, 98), concorrendo a rafforzare la trasparenza del processo decisionale ed il controllo dei governanti sui governanti (latamente intesi) che costituisce un elemento fondamentale in una democrazia rappresentativa¹⁰.

tà, omogeneità ed interoperabilità". Ai fini della applicazione di tale Codice sono considerate "pubbliche amministrazioni centrali": le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300". Per un'analisi del nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici, anche con riferimento alle disposizioni contenute nel D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 cfr., tra gli altri, P. MARSOCCI, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in "Ist. federalismo", 2013, 3/4.

⁹ Cfr., tra gli altri, G. MORANDI (a cura di), *Indirizzi per assicurare una corretta formulazione degli atti politici ed una lecita pubblicazione – giudizio presidenziale di ammissibilità degli atti e relativi parametri regolamentari, normativi e giurisprudenziali inerenti alla correttezza delle espressioni usate e alla tutela della sfera personale - implicazioni di carattere legale*, Consiglio della Provincia Autonoma di Trento. Servizio legislativo, 2012.

¹⁰ Il rapporto tra rappresentati e rappresentanti in democrazia richiede, come è noto, forme di controllo e di responsabilizzazione dei secondi, al fine di rendere effettiva la partecipazione, seppure indiretta, dei primi al processo decisionale. Tra essi, la trasparenza dell'azione politica e l'informazione, intesa come strumento di conoscenza da parte dell'opinione pubblica dell'agire dei governanti, costituiscono elementi fondamentali in un sistema democratico fondato sulla rappresentanza politica. Sui fondamenti della democrazia rappresentativa cfr., senza pretesa di esaustività, H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, 1970; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1972; S. GAMBINO, *Sovranità popolare e rappresentanza politica*, in "Polit. Dir.", 1983; D. NOCILLA-G.F. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987; G. PASQUINO, *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988; A.A. ROMANO, *La rappresentanza politica come legittimazione politica*, in "Archivio diritto Costituzionale", 1990; E. DE MARCO, *Referendum e indirizzo politico*, in "Giur. Cost.", 1994; G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Milano, 1994; D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, 1996; F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza politica*, Napoli, 1997; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologia della comunicazione*, Roma-Bari, 1997; G. FERRARA, *Quale sorte per la rappresentanza parlamentare*, in "Rivista Diritto Costituzionale", 1998; A. PAPA, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998; L. CARLASSARRE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; N. ZANON-F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in AA.VV., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze, 2004; G. AZZARITI, *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005; L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011; E.

Al tempo stesso, però, questi siti, realizzando una pubblicità “istituzionale” permanente e non più legata al supporto cartaceo e all’archiviazione, pongono la questione circa l’opportunità di prevedere un bilanciamento tra principio costituzionale e tutela di situazioni giuridiche di soggetti terzi il cui nome e/o i cui dati sono citati nel documento pubblicato, non sempre – come si avrà modo di ricordare nel corso del lavoro – con riferimento a fatti o valutazioni positive.

Da qui l’emersione di una peculiare problematica, legata alla necessità di individuare un momento nel quale, decorso un lasso di tempo o comunque esauritosi l’interesse pubblico incardinato nell’atto, si possano – anzi si debbano – ritenere meritevoli di tutela alcune situazioni giuridiche soggettive, quali la dignità, l’identità e la riservatezza, di soggetti terzi citati.

La materia, come è noto, è già disciplinata, relativamente ai siti istituzionali “ordinari”, dal Codice dell’amministrazione digitale¹¹, al quale si associano le Linee guida dell’Autorità garante per la protezione dei dati personali, che prevedono la fissazione, per ogni tipo di trattamento, della durata della permanenza su un sito dei dati personali delle persone citate¹². Tuttavia, come è sostanzialmente incontrovertito, tali regole non si applicano *de iure* ai siti

CHELI, *Sovranità popolare e legittimazione parlamentare*, in AA.VV., *Il parlamento nell’evoluzione costituzionale italiana e europea*, Roma, 2012.

¹¹ Il già richiamato Codice dell’amministrazione digitale ha introdotto, come ricordato, l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di dotarsi di un sito istituzionale sul quale pubblicare tutti quei dati indicati dalla legge come obbligatori in quanto legati alla propria attività istituzionale. L’originaria disciplina del 2005 è stata poi ridefinita con il D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*) che ha dettato stringenti principi per la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, al quale ha fatto seguito la Direttiva 105/2010 dell’allora CIVIT, che ha elencato i dati e le notizie che ciascuna amministrazione è chiamata ad inserire sul proprio sito Internet. È poi intervenuto il D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235 (*Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell’amministrazione digitale, a norma dell’art. 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69*) che ha stabilito l’obbligo per le amministrazioni di tenere aggiornati i dati e di trasmetterne una cospicua parte al Dipartimento della Funzione Pubblica che viene così posto nella condizione di avere conoscenza diretta e utilizzabile della situazione presente all’interno delle singole amministrazioni. Infine, ma solo per il momento, considerata la fluidità della materia, il già citato D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazione da parte delle pubbliche amministrazioni*) ha completato il quadro in materia.

¹² L’Autorità Garante per la tutela dei dati personali ha emanato, nel marzo 2011, le proprie “Linee Guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web” Come si legge nel punto 5.2 delle Linee Guida (rinvenibili sul sito web del Garante), “le esigenze di trasparenza, pubblicità e consultabilità degli atti, proprio in relazione alla circostanza che i dati personali in essi contenuti sono diffusi sul *web*, devono comunque tenere anche conto della necessità di individuare un congruo periodo di tempo entro il quale devono rimanere disponibili (in una forma che consenta l’identificazione dell’interessato) che non può essere superiore al periodo ritenuto, caso per caso, necessario al raggiungimento degli scopi per i quali i dati stessi sono resi pubblici. (...) Trascorsi i predetti periodi di tempo specificatamente individuati, determinate notizie, documenti o sezioni del sito devono essere rimossi dal *web* o privati degli elementi identificativi degli interessati ovvero, in alternativa, laddove l’ulteriore diffusione dei dati sia volta a soddisfare esigenze di carattere storico-cronologico, gli stessi vanno sottratti all’azione dei comuni motori di ricerca, ad esempio, inserendoli in un’area di archivio consultabile solo a partire dal sito stesso o in un’area ad accesso riservato”.

degli organi costituzionali e in particolare, per la parte che qui rileva, ai siti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, in ragione della “sovranità” regolamentare e organizzativa di cui essi godono¹³. La questione tuttavia resta ed anzi ha assunto nel tempo, in concomitanza con il perfezionamento degli strumenti di ricerca offerti dalla Rete, una dimensione ed una criticità crescenti. Ne danno testimonianza le numerose istanze di cancellazione dei propri dati presentati alle Camere da singoli cittadini e i ricorsi all’Autorità garante e agli organi giurisdizionali aventi ad oggetto la medesima richiesta. Tutte azioni che sino a tempi recentissimi hanno avuto esito negativo. Ora tuttavia si inizia, in sede giurisdizionale e non solo (come si avrà modo di analizzare *infra*), a percepire che la Rete ha prodotto dei sensibili cambiamenti nella nozione di diffusione e pubblicazione degli atti contenenti dati individuali con il conseguente avvio di una riflessione che, senza ledere il principio costituzionale della pubblicità dell’atto parlamentare, si pone come obiettivo l’individuazione di regole *ad hoc* utili ad evitare che quest’ultima si trasformi in una disseminazione sul *web* di dati personali, e ancor più sensibili e giudiziari, di terzi o almeno della possibile esistenza di un momento nel quale, esaurito l’interesse pubblico incardinato nell’atto parlamentare, si possa dare tutela alle situazioni giuridiche soggettive di terzi citati.

3. Pubblicità degli atti parlamentari e tutela di situazioni giuridiche soggettive

La pubblicità degli atti, e più in generale dei lavori, parlamentari rappresenta un elemento qualificante dell’istituzione parlamentare e un principio cardine della democrazia rappresentativa avendo tra le proprie finalità quella di consentire al popolo “rappresentato” di conoscere il modo in cui i parlamentari definiscono ed esprimono l’interesse generale¹⁴.

Come è noto, questo principio è disciplinato dall’art. 64, Il comma della Costituzione italiana con riferimento alle sedute delle due Assemblee, ma è stato declinato in modo ancora più ampio dagli *interna corporis* delle Camere. Diversi sono, infatti, gli strumenti volti a rendere pubblica l’attività parlamentare: l’accesso di cittadini, e soprattutto di giornalisti, nelle apposite tribune delle Assemblee, la televisione a circuito chiuso per consentire di seguire i lavori delle commissioni in sede legislativa e redigente; la diretta video sui canali televisivi dedicati; la pubblicazione, in forma cartacea, dei resoconti dei dibattiti in assemblea e nelle commissioni, delle proposte e dei disegni di legge, degli atti di sindacato ispettivo e di ogni

¹³ Lo stesso Codice dell’amministrazione digitale, all’art. 2, 6 comma, stabilisce che le disposizioni in esso contenute si applicano alla Presidenza del Consiglio dei ministri solo in seguito all’approvazione di decreti del Presidente del Consiglio contenenti modalità, tempi e limiti di applicabilità del Codice stesso. Nessun riferimento viene invece fatto agli altri organi costituzionali, che debbono quindi essere considerati esclusi dalla disciplina generale.

¹⁴ Sul principio del “potere visibile” come principio fondamentale dello Stato democratico cfr., tra gli altri, C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959; N. BOBBIO, *La democrazia e il potere visibile*, in “Riv. It. scienza politica”, 1980.

altro documento ritenuto utile a documentare i lavori parlamentari¹⁵; i siti *web* delle due Camere, sui quali è possibile, tra l'altro, assistere in *streaming* alle sedute dell'assemblea, accedere ai profili dei singoli parlamentari, consultare e scaricare documenti della presente e delle passate legislature¹⁶.

Tali siti, come prima sottolineato, rappresentano una forma di *e-democracy* che, per quanto per lo più unidirezionale, favorisce la conoscenza del lavoro parlamentare, anche grazie alla scelta, fatta dai gestori, di non porre barriere tecniche all'acquisizione dei contenuti pubblicati da parte dei motori di ricerca generalisti¹⁷.

Ne è scaturita una forma di "pubblicità permanente" grazie alla quale, venendo meno l'archiviazione, intesa come oblio del documento e del suo contenuto determinato dal tempo e dalla perdita di interesse pubblico, ogni atto della presente o delle passate legislature gode di pari rilevanza informativa e della medesima capacità attrattiva nelle ricerche sul *web*. Si tratta, come appare evidente, di un contributo importante alla conoscenza del lavoro parlamentare, utile sotto il profilo sia politico, anche nell'ottica del controllo sui rappresentanti sugli atti della legislatura in corso, sia "storico", testimoniato dai documenti delle legislature precedenti.

La pubblicazione in Rete non presenta criticità in riferimento alla maggior parte degli atti parlamentari, come ad esempio i disegni di legge, e anche quando potrebbe averne per le persone citate o comunque coinvolte, come nel caso delle risultanze del lavoro delle Commissioni di inchiesta, il prevalente e permanente interesse pubblico ad esse sotteso non rende possibile alcun bilanciamento presente o futuro con la tutela dei loro diritti¹⁸.

¹⁵ Di tutti questi atti viene conservata copia nella Raccolta degli atti e dei documenti. Va comunque segnalato che nelle ultime due legislature sono state presentate proposte di modifica dei regolamenti delle due Camere volte a favorire la totale digitalizzazione dei lavori parlamentari.

¹⁶ Solitamente la prassi, nell'ambito dell'articolata categoria dei documenti parlamentari, è solita distinguere tra documentazione a fini di pubblicità (resoconti stenografici e sommari, resoconti dei lavori delle Giunte e delle Commissioni permanenti ormai liberamente consultabili da tutti subito dopo lo svolgimento della seduta sui siti di Camera e Senato) e documentazione a fini di certificazione (processo verbale e messaggi). Il processo verbale, per il principio di indipendenza della decisione parlamentare, ha valore probatorio ed inoppugnabile proprio per le circostanze e le garanzie che sono state adottate nella sua formazione. Redatto dal funzionario parlamentare estensore (o dal funzionario segretario nel caso delle Commissioni) infatti, contiene solo gli atti compiuti e le deliberazioni adottate dalle Camere (e non le motivazioni) in base agli artt. 11 r. C., e 60.1 e 32 r. S. Anche se non pubblicato, e in quanto tale non ascrivibile agli strumenti di pubblicità, il processo verbale deve comunque considerarsi pubblico: chiunque infatti vi abbia interesse può avervi accesso.

¹⁷ Tale ricerca può essere svolta non solo interrogando il motore di ricerca e indicando il numero dell'atto, ma anche inserendo semplicemente il nome di un parlamentare o di una persona citata durante i lavori parlamentari o alcune parole specifiche che si ritiene possano essere contenute nel titolo o nel testo, ect.. Possono quindi rinvenire l'atto anche coloro che compiono una ricerca su una persona o su una tipologia di avvenimenti senza avere conoscenza specifica dell'esistenza dell'atto di sindacato ispettivo parlamentare.

¹⁸ Nella delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati, sulla quale ci si soffermerà nel prosieguo del lavoro, viene chiarito che non è possibile presentare istanze di de-indicizzazione degli atti delle Commissioni parlamentari di inchiesta, anche alla luce di quanto già disposto nel Codice per la protezione dei dati personali (art. 8, comma 3) che esclude espressamente l'esercizio dei diritti in tema di dati personali contenuti in tali atti, fatti salvi i casi in cui vengano in rilievo esigenze di sicurezza della persona.

Problematica si presenta sovente, invece, sovente la situazione, sempre in termini di contemperamento e di tutela di diritti contrapposti, in riferimento ai testi delle interpellanze ed interrogazioni che contengono riferimenti a persone, ai loro dati sensibili e giudiziari e alla loro vita privata e familiare, e a fatti determinati, descritti talvolta dai parlamentari con toni “forti”. Anche tali atti, oltre ad essere coperti, come si avrà modo di ricordare *infra*, dalla garanzia costituzionale della insindacabilità, sono destinati alla pubblicazione sia in forma cartacea sia mediante inserimento sul sito *web* della Camera dove sono stati presentati.

Quest’ultima forma di pubblicità determina da un lato l’accentuazione di una problematica in realtà da sempre sottesa agli atti di sindacato ispettivo, ossia il non bilanciato rapporto tra l’esercizio del mandato parlamentare e la tutela di diritti individuali costituzionalmente garantiti, dall’altro, come già sottolineato, il materializzarsi di una questione nuova, intimamente legata alle caratteristiche del *web*, rappresentata dalla potenziale perpetua permanenza in Rete di questi documenti.

4. L’esercizio del sindacato ispettivo

Le interpellanze e le interrogazioni parlamentari rientrano, come è noto, nella categoria degli atti politici e rappresentano uno degli strumenti mediante i quali ciascun membro del Parlamento esercita il proprio mandato.

L’evoluzione di questi atti di sindacato ispettivo è stata attentamente analizzata in dottrina, pur senza giungere a conclusioni univoche, in riferimento sia alla loro natura¹⁹ sia al

¹⁹ Il fondamento giuridico della funzione di sindacato ispettivo presenta indubbia rilevanza non solo per una esatta qualificazione dell’istituto ma anche per la determinazione dell’ambito entro il quale esso può essere esercitato. Occorre tuttavia sin da subito sottolineare come l’individuazione di tale natura – da ricercare, come è stato sottolineato, nella Costituzione, nelle leggi e nei regolamenti parlamentari – sia complicata da una prassi parlamentare, che sovente sembra confonderne i contorni. La dottrina, come è noto, ha elaborato diverse tesi in materia: alcuni autori ritengono che il potere ispettivo sia un corollario della responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, che si esercita mediante quesiti ai quali l’Esecutivo è obbligato a rispondere (anche solo per affermare di non voler rispondere) (G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968). Tale tesi, basata in parte anche sul dato testuale delle disposizioni in materia e sul fatto che solo il Governo può essere interpellato o interrogato e solo su questioni che direttamente lo coinvolgono, deve comunque scontare una esperienza parlamentare che vede una estensione dei poteri rogatori anche in ambiti ulteriori rispetto all’attività governativa, fino ad interessare sovente anche i poteri degli altri organi costituzionali, della magistratura o delle regioni, e sul fatto che il sindacato ispettivo viene ormai svolto in modo sostanzialmente indifferente da parte dei parlamentari di maggioranza e opposizione. Altra tesi riconduce il potere ispettivo al rapporto di fiducia e in relazione ad essa sono state formulate sostanzialmente analoghe considerazioni (F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis” delle Camere*, in *Scritti in onore di G. Ambrosini*, Milano, 1970). Vi sono poi le tesi che riconducono il sindacato ispettivo all’esercizio di funzioni parlamentari, quali l’iniziativa o la funzione legislativa. Una ulteriore tesi individua il fondamento del sindacato ispettivo nella funzione di garanzia svolta dal Parlamento e dai suoi singoli componenti nei confronti del popolo (C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954). Secondo tale impostazione, le due Camere, senza distinzione al proprio interno tra maggioranza ed opposizione, sono chiamate a tutelare due interessi fondamentali in un ordinamento democratico: da una lato “la permanenza delle condizioni di esercizio effettivo della sovranità popolare nell’organizzazione del potere pubblico” e dall’altro “una gestione del potere pubblico idonea

ruolo svolto nell'evoluzione della forma di governo e del ruolo dei parlamentari, non sempre cristallizzato nelle disposizioni dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato. Con particolare riferimento a questo secondo aspetto²⁰, è stato sottolineato come nel Parlamento repubblicano tali atti, soprattutto in presenza di maggioranze non coese e di opposizioni composte da più partiti, abbiano acquisito una dimensione politica prevalentemente individuale, accentuando la natura di garanzia della funzione ad essa sottesa, seppure incentrata sulla "dimensione di interesse dei singoli parlamentari" i quali, come è stato sottolineato, solo in particolari casi – e in presenza di una risposta ritenuta insoddisfacente – possono trasformarli in una ulteriore iniziativa, trasferendo la questione dalla loro particolare sfera di attenzione alla sede del dibattito politico²¹.

ad instaurare condizioni di effettiva partecipazione popolare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (A. MANZELLA, voce *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1972). In senso analogo, S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1989. Da qui da un lato la valorizzazione del ruolo rappresentativo di ogni singolo parlamentare, dall'altro il riconoscimento del potere ispettivo anche ad assemblee parlamentari prive del potere di fiducia nei confronti del Governo o con un limitato o assente potere legislativo o di iniziativa legislativa.

²⁰ Questi due istituti sono stati introdotti nel Parlamento subalpino in sincrono con l'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo. Formalmente furono previsti nel regolamento parlamentare della Camera a partire dal 1863 (interpellanza) e 1868 (interrogazione). Le definizioni dei due atti, ancora oggi utilizzate, furono definite con la riforma dei regolamenti parlamentari del 1887-1888. Per una analisi della loro evoluzione cfr. A. MANZELLA, voce *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit.

²¹ Il legame tra sindacato ispettivo e forma di governo, nell'ottica di un bilanciamento dei pesi e contrappesi tra Parlamento e Governo, ha assunto particolare rilevanza negli anni '90, quando sembrava possibile una svolta in senso maggioritario della forma di governo, in conseguenza della modifica del sistema elettorale e dalla verifica della loro reale incidenza sull'attività parlamentare. Il riferimento è agli istituti del "Question time" e del "Premier question time" che erano, almeno nelle intenzioni, finalizzati ad incanalare l'esercizio degli atti di sindacato ispettivo verso una logica di confronto Governo-opposizione parlamentare. Il modello, come è stato sottolineato, ha prodotto qualche risultato nella direzione voluta solo nella XIII legislatura, ma già da quella successiva si è registrata una sostanziale inattuazione dell'istituto e la progressiva perdita di legame dell'esercizio della funzione di sindacato ispettivo con la dicotomia maggioranza-opposizione. È così tornato prevalente l'utilizzo degli atti di sindacato ispettivo come strumento di "visibilità individuale" come si evince anche dal dato, costante nelle diverse legislature, della sostanziale parità, in termini percentuali, del numero di atti di sindacato ispettivo presentati da rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione, che sembra dare conferma del fatto che i parlamentari interpretano l'utilizzo degli stessi soprattutto come "amplificazione del diritto all'informazione dei cittadini, con particolare riferimento a problematiche che sono proprie del territorio elettorale di riferimento di ciascuno di essi. Così G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in AA.VV. *Il Parlamento del bipolarismo*, Napoli, 2008. Sul punto anche A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004. Sul ruolo della funzione ispettiva nelle dinamiche della forma di governo cfr., tra gli altri, G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit.; A. MANZELLA, *Controllo parlamentare e forme di governo*, in "Quad. cost.", 1995; S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in "Rass. Parl.", 2002; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, 2004; M. CAPUTO, A. GARACCI - G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in R. DICKMAN-S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, 2008; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in "Amministrazione in cammino", 2009.

Protagonista di questa funzione di sindacato è quindi il singolo deputato o senatore, che la utilizza sovente per ragioni di “collegio” e che non è tenuto, almeno sul piano regolamentare, a dare notizia o ancor più a concordare la presentazione dello stesso con il proprio gruppo parlamentare. Diversificata si presenta peraltro anche la fonte dal quale il parlamentare trae ispirazione alla presentazione, quale gli elettori del collegio di elezione, che sottopongono al parlamentare la questione, i collaboratori stessi di quest’ultimo o, ancora, l’acquisizione, anche casuale, di informazioni da organi di stampa, dalla televisione o dal *web*, alle quali egli decide di dare rilevanza istituzionale.

Tale attività, inquadrata nel rapporto tra elettori ed eletto, appare suscettibile di dare piena soddisfazione al principio rappresentativo espresso dall’art. 67 Cost., consentendo a ciascun parlamentare di farsi autonomamente portavoce, nei confronti del Governo, di un dubbio o di un malessere derivanti da una situazione specifica.

Appare tuttavia evidente che determinante, per un equilibrato rapporto tra esercizio del mandato e tutela di terzi, si presenta la sua capacità di valutare la questione da valorizzare non solo nelle sue implicazioni politiche ma anche nella sua fondatezza e nelle ripercussioni che si possono determinare, anche in considerazione del fatto che, al fine di garantire la massima libertà del parlamentare nell’esercizio di tale funzione, le opinioni espresse in questo ambito sono, senza eccezioni, insindacabili. Infatti, il diritto del parlamentare di chiedere una risposta dal Governo e, nel farlo, di ricostruire un fatto o descrivere una persona o una situazione, viene tradizionalmente ritenuto prevalente su ogni altra situazione giuridica soggettiva eventualmente coinvolta. Ne deriva che, qualora nel corso di una interpellanza o di una interrogazione vengano, come accade non di rado, citate persone estranee al Parlamento, queste ultime non hanno la possibilità di ottenere tutela giurisdizionale per le eventuali frasi offensive o *peius* calunniöse in quella sede pronunciate o inserite nel testo. Il loro diritto alla identità, dignità personale, riservatezza viene quindi ritenuto, *de iure*, cedevole rispetto al più generale interesse a che determinati fatti vengano portati all’attenzione dell’opinione pubblica, attraverso lo strumento della “domanda” al Governo²².

L’unico “controllo”, *rectius* vaglio di ammissibilità, sul testo dell’atto da proporre è affidato dai regolamenti di Camera e Senato al Presidente dell’Assemblea, chiamato a verificare che il testo da presentare sia coerente con la tipologia di sindacato ispettivo prescelta, con riguardo alla competenza ed alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, e che in esso non siano presenti “espressioni sconvenienti”²³. Aspetto,

²² Sul punto cfr. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in “Quad. cost.”, 2000, il quale sottolinea come sia pienamente condivisibile la considerazione che l’insindacabilità nell’esercizio delle funzioni è necessaria in quanto volta a consentire ai parlamentari una piena libertà di azione nella “denuncia di fatti reati senza doverne rispondere anche qualora questi fatti successivamente risultino obiettivamente falsi”; tuttavia ciò non porta, secondo l’Autore, a poter sostenere che l’art. 68, I co. Cost. debba coprire “sia le dichiarazioni diffamatorie rese in malafede sia le dichiarazioni che siano diffamatorie per i toni usati, ancorché effettuate in atti parlamentari”.

²³ I due regolamenti prevedono sostanzialmente la medesima caratterizzazione e una uniforme procedura di presentazione e pubblicazione degli atti di sindacato ispettivo. In primo luogo, essi definiscono cosa si debba intendere per interpellanza (quesito rivolto per iscritto al Governo diretto ad individuare i motivi e gli intendimenti

quest'ultimo che si lega al più generale compito del Presidente di vigilare sul linguaggio e sulle espressioni non verbali utilizzate nel corso dei dibattiti in Aula²⁴. Inoltre, nel solo regolamento della Camera, è previsto che il Presidente si accerti anche – ed è questo un punto di particolare importanza – che nell'atto non vi siano affermazioni lesive della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni²⁵.

Sensibile, nel sistema delle interpellanze e delle interrogazioni, si presenta, quindi, il ruolo del Presidente, soprattutto della Camera dei deputati, chiamato a verificare non solo gli aspetti tecnici dell'atto (coerenza, competenza) ma anche e anzi, per la parte che qui interessa, soprattutto l'opportunità di porre in essere un immediato bilanciamento tra la successiva insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare e la tutela di situazioni giuridiche soggettive delle persone citate, anche in considerazione del fatto che, una volta pronunciate in Aula (o in Commissione), il parlamentare potrà ripeterla, usufruendo della garanzia dell'insindacabilità, anche fuori delle Camere²⁶. Al tempo stesso il contenuto dell'atto di sindacato ispettivo potrà essere riproposto dai mass media²⁷.

della sua condotta su determinate questioni) e per interrogazione (semplice domanda rivolta sempre al Governo al fine di raccogliere informazioni su un oggetto determinato, di accertare se un fatto sia vero, se il Governo ne è a conoscenza, se intenda comunicare alla Camera maggiori notizie al riguardo e se abbia preso, o intenda prendere provvedimenti in merito) (art. 128R.C.; art. 145 R.S.); disciplinano poi le modalità di presentazione delle stesse da parte del parlamentare e i tempi e le modalità della risposta governativa. Entrambi, poi, affidano al Presidente dell'Assemblea il compito di verificare la sussistenza degli elementi ritenuti necessari per la qualificazione dell'atto e per la sua "presentabilità" (artt. 128-139bis r.C. e artt. 145-159 r.S.).

²⁴ Cfr., al riguardo, il parere della Giunta per il regolamento della Camera del 24 ottobre 1996 sull'osservanza dei limiti di correttezza degli interventi a tutela delle istituzioni e dei soggetti esterni. In questo parere esplicito è il richiamo al senso di responsabilità dei deputati al fine di evitare che l'insindacabilità "si trasformi in arbitrario strumento per ledere diritti e posizioni soggettive, di persone fisiche e giuridiche, come di organi dello Stato, parimenti garantiti da norme di rango costituzionale". In questa ottica nel parere si indica come "dovere della Presidenza assicurare che la libera manifestazione del pensiero e della critica non vada disgiunta dall'impiego dei modi corretti e delle forme appropriate al linguaggio parlamentare, e non abbia quindi a trascendere nella diffamazione personale o nel vilipendio di organi dello Stato"

²⁵ Come sottolineato da L. GIANNITI- N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, l'introduzione nel 1997 di questa modifica regolamentare, che ha portato ad una particolare attenzione ai contenuti di questi atti rispetto alla disciplina del dibattito in Assemblea (art. 89 r.C.), è la dimostrazione che gli atti di sindacato ispettivo hanno evidenziato negli anni la tendenza ad un inasprimento del contenuto e del lessico utilizzato non fisiologica e come tale da limitare.

²⁶ L'istituto dell'insindacabilità, come è noto, fonda la propria *ratio* sulla scelta costituzionale di garantire sia al parlamentare la libertà di esercitare il proprio diritto di opinione e di denuncia senza il timore di iniziative giudiziarie strumentali e persecutorie sia al Parlamento di salvaguardare la propria indipendenza. I cambiamenti intercorsi nella comunicazione politica e nel modo di interpretare il proprio ruolo da parte dei parlamentari, che svolgono una parte significativa della propria attività politica fuori dalla Camera di appartenenza e parlano soprattutto attraverso i mass media, hanno influito notevolmente sull'evoluzione dell'istituto dell'insindacabilità, che trova ora applicazione pressoché esclusivamente nei confronti di "opinioni" espresse dal deputato o dal senatore nell'esercizio delle sue funzioni fuori dall'Aula, nell'ambito di procedimenti giudiziari promossi da destinatari delle dichiarazioni stesse, considerate lesive di un loro diritto costituzionalmente garantito. Come è noto, se nel corso del giudizio viene eccepita l'applicabilità dell'art. 68, I comma Cost., il giudice, qualora non ritenga si tratti di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni del parlamentare, deve rimettere gli atti alla Camera di appartenenza e sospendere il giudizio in attesa della deliberazione di insindacabilità (art. 3, III e IV co. della L. 140 del 2003).

Qualora poi la Camera adotti una delibera di insindacabilità il giudice può proporre ricorso per conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale. Come è noto, sono state proprio le sentenze del Giudice delle leggi, a partire dalla sentenza 1150 del 1988 ma con la svolta importante contenuta nelle sentenze 10 e 11 del 2000, che hanno definito in termini il più possibile rigorosi i contorni dell'insindacabilità *extra moenia* al fine di evitare, come sottolineato dalla stessa Corte, che questa prerogativa possa "trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe un'immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera qualità del parlamentare". Nell'elaborazione dell'ambito di legittima applicazione della insindacabilità delle opinioni del parlamentare la Corte ha deciso di non utilizzare quale parametro l'elemento della "localizzazione", inteso quale luogo nel quale la dichiarazione è stata resa. Ciò ha consentito al Giudice delle leggi da un lato di considerare come dato acquisito che l'attività svolta dal deputato o senatore al di fuori delle Camere possa essere pienamente considerata "esercizio delle proprie funzioni", ai sensi dell'art. 68, I co. Cost.; dall'altro però, parimenti, di negare che tutte le dichiarazioni pronunciate fisicamente all'interno di Montecitorio e Palazzo Madama debbano essere considerate insindacabili. Ne è riprova quanto affermato dalla Corte nella sentenza 509 del 2002, avente ad oggetto la dichiarazione di insindacabilità di frasi pronunciate da un parlamentare nella buvette della Camera dei Deputati nel corso di una conversazione privata "ascoltata" da molti presenti e in particolare da un giornalista che ne aveva poi riportato i contenuti in un articolo di stampa. Nel dirimere il conflitto di attribuzione scaturito – nell'ambito di una controversia per il risarcimento del danno promossa dal deputato oggetto delle dichiarazioni diffamatorie – in seguito alla dichiarazione di insindacabilità formulata dalla Camera e nel rigettare quanto prospettato dalla difesa della Camera – secondo la quale la libertà di opinione esercitata dai parlamentari *intra moenia*, senza distinzione tra atti tipici o meno, deve essere considerata "illimitata" –, il Giudice delle leggi ha chiarito che anche all'interno delle Camere le dichiarazioni rese debbono, al fine di poter beneficiare della prerogativa dell'insindacabilità, essere "politiche", nell'accezione di svolte nell'esercizio delle funzioni, e non "personali". Centrale, nella giurisprudenza della Corte, è divenuta quindi la ricerca del "nesso funzionale" tra attività svolta dal parlamentare mediante "atti tipici" della sua funzione e divulgazione all'esterno dell'attività stessa. Deve trattarsi quindi di una dichiarazione con un contenuto sostanzialmente corrispondente a quanto detto in Aula dal parlamentare stesso non molto tempo prima. Lo stesso legislatore ha poi disciplinato il tema dell'insindacabilità con la L. 20 giugno 2003, n. 140 (*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato*), che all'art. 3, I comma contiene l'elencazione degli atti "tipici" che il parlamentare può svolgere nell'esercizio delle sue funzioni sia all'interno che all'esterno della Camera di appartenenza. L'approvazione di questa legge è stata valutata in modo diverso in dottrina, con una sostanziale divisione tra quanti ritengono che il legislatore abbia voluto dare alle Camere delle indicazioni precise in materia, in un'ottica di collaborazione con la magistratura e con la Corte costituzionale e quanti ritengono invece che il legislatore abbia voluto estendere nuovamente i confini della prerogativa dell'insindacabilità rispetto ai criteri fissati da quest'ultima negli anni precedenti. Su questa disposizione la Corte ha avuto modo di pronunciarsi l'anno successivo, con la sentenza 120 del 2004, con la quale ha stabilito la non incostituzionalità della stessa dal momento che essa non ha affatto innovato il contenuto dell'art. 68, I comma Cost., "ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata, ma si è limitata invece a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa, specificando gli 'atti di funzioni tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di 'localizzazione', in concordanza, del resto, con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale in materia". Come è stato sottolineato, la "manovra interpretativa posta in essere dalla Corte ha bloccato il tentativo di riportare in vita i criteri a maglie larghe che caratterizzavano la giurisprudenza costituzionale antecedente al duemila e ha reso possibile la continuazione dell'utilizzo dei principi più rigidi fissati dalla svolta del duemila". Così L. PESOLE, *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?*, in "Giur. Cost", 2009. Sull'evoluzione dell'istituto dell'insindacabilità, cfr., tra gli altri, R. ROMBOLI, *La pregiudizialità parlamentare*, in *Foro Italiano*, 1994; G. LASORELLA, *Le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ex art. 68, 1 comma tra Camere, giudici e Corte costituzionale*, in "Giur. Cost.", 1999; A. PACE, *L'art. 68, comma 1, Cost. e la svolta interpretativa della Corte costituzionale nelle sentt. nn. 10 e 11/2000*, in "Giur. Cost". 2000; M. MIDIRI, *Prassi e conflitti in tema d'insindacabilità parlamentare*, in *Diritto pubblico*, 2003; I. NICOTRA, *Le immunità degli organi costituzionali: la Corte costituzionale alla ricerca di un non facile dosaggio tra la ragion politica e la tutela dei diritti dei cittadini*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005; L. D'ANDREA, *La Corte di fronte*

Si tratta, come è stato sottolineato, di un compito molto delicato, non solo formale che l'esperienza parlamentare evidenzia essere stato svolto dai Presidenti di Assemblea con l'attenzione rivolta prevalentemente alla tutela del primo degli interessi coinvolti, al fine di non limitare – se non in casi eccezionali – la libertà di manifestazione del pensiero del parlamentare²⁸.

alle prerogative del Parlamento, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006; M. MANETTI, *A chi spetta l'attuazione dell'art. 68 Cost.?*, in "Quad. cost.", 2006; V. TALLINI, *Rapporti tra insindacabilità parlamentare e sindacato ispettivo*, in "Cassazione penale", 2006; E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare*, Napoli, 2009; M. FUMO, *L'immunità parlamentare e la rete*, in "Dir. informatica", 2011; L. CIAURRO – V. DI CIULO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013.

²⁷ Il rapporto tra espressione del pensiero da parte del parlamentare e diffusione dello stesso attraverso la stampa o altro mezzo di diffusione è oggetto da tempo di pronunce, di giudici di merito e della Suprema Corte, non univoche, anche in conseguenza della controversa riconduzione dell'istituto dell'insindacabilità nel novero, solo per citare le tesi maggiormente accreditate, delle cause di esclusione soggettiva della punibilità (scusanti) o di giustificazione (scriminanti). E analoghe contrapposte posizioni sono assunte anche dalla dottrina. Come è noto, la riconduzione all'una o all'altra causa giustificativa comporta il riconoscimento, all'attività del parlamentare, di precisi caratteri piuttosto che altri, oltre ad avere diverse conseguenze sul piano pratico. Infatti, considerare l'insindacabilità come una scusante porta a qualificare il fatto commesso come antigiuridico ma ad escluderne la punibilità per ragioni di opportunità legate allo *status* del soggetto agente. Inoltre, accogliendo questa impostazione si giunge alla conclusione, per la parte che qui rileva, che qualora un giornalista faccia proprie le dichiarazioni del parlamentare, l'irresponsabilità di quest'ultimo non si estende anche al primo, qualora le frasi pronunciate vengano considerate illecite. Diversamente, qualora si consideri l'insindacabilità come una scriminante occorre farne derivare che il fatto posto in essere dal soggetto agente sia pienamente lecito, non costituendo quindi una offesa ingiusta, con la conseguente estensione di questa causa di giustificazione anche nei confronti dell'eventuale compartecipe del reato contestato al parlamentare. Come prima ricordato, si registrano pronunce della Suprema Corte di adesione ad entrambi gli orientamenti. Sull'insindacabilità come scusante cfr., da ultimo, V sez., sentenza del 5.03.2010 n. 13198; come scriminante cfr. V sez., sentenza del 27.10.2006, n. 38944. A favore della configurazione dell'immunità parlamentare quale causa di esclusione della punibilità cfr., tra gli altri, G. VASSALLI, *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento*, in "Giust. Pen.", 1973; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 1997; D. PULITANÒ, *Diritto penale. Parte speciale*, Torino, 2011. Per la tesi opposta cfr. A. PAGLIARO, voce *Immunità (diritto penale)*, in *Enc. Dir.* Vol. XX, Milano, 1970; U. ADAMO, *La prerogativa dell'insindacabilità parlamentare ex art. 68 Cost. come causa soggettiva di esclusione della punibilità*, in questa Rivista, 2010; M. SABATINI, *La Cassazione si pronuncia nuovamente sulla natura giuridica dell'immunità parlamentare*, in *Cass. Pen.*, 2011; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, Bologna-Roma, 2012.

²⁸La dottrina sul punto non si presenta unanime essendovi da un lato autori che ritengono che il controllo da parte del Presidente dell'assemblea sia di tipo meramente formale (G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965), al più volto a garantire che il quesito sia rubricato correttamente come interpellanza o come interrogazione (I. BUCCISANO, *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Milano, 1969); altri autori, invece, sostengono che il vaglio del Presidente si estenda anche a profili di carattere sostanziale (in questo senso cfr. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit.; A. MANZELLA, voce *Interrogazione e interpellanza*, cit.). Quest'ultimo orientamento sembra peraltro confermato anche dal contenuto della Circolare del Presidente della Camera dei Deputati del 21 febbraio 1996, nella quale sono ricordati i criteri del vaglio di ammissibilità quali ricavabili dal regolamento o affermatisi in via di prassi. Oltre quindi alla rispondenza tra il contenuto dell'atto e il tipo di strumento presentato, vengono citati "la struttura dell'atto", con riferimento al titolo o alla presenza di premesse o motivazioni; alla "forma dell'atto", intendendo in questa locuzione la presenza di "espressioni non consone alla dignità del Parlamento, ovvero termini ingiuriosi, ironici, sarcastici, provocatori, nonché insinuazioni atte ad offendere ovvero creare discredito attraverso connessioni, allusioni o reticenze"; alle "caratteristiche del quesito", in considerazione del fatto che quest'ultimo può avere ad oggetto, almeno formalmente, solo questioni rientranti

Peraltro, giova sottolineare che i regolamenti parlamentari non attribuiscono ai Presidenti un potere di controllo della “veridicità” di quanto riferito dal parlamentare nell’atto che presenta²⁹; questo ruolo al più viene svolto dal Governo nella risposta ma non è detto che ciò avvenga e comunque i due atti sono per lo più³⁰ – nella loro versione sia cartacea sia telematica – assolutamente autonomi. Posto quindi che la libertà di espressione del parlamentare beneficia, proprio in ragione dell’insindacabilità e della natura politica delle opinioni espresse, di una tutela ben superiore rispetto a quella non solo di qualsiasi altro individuo ma anche dei giornalisti, categoria anch’essa protetta sotto questo profilo³¹, e non essendovi (e,

nella competenza e nella responsabilità del Governo. La delicatezza del ruolo dei Presidenti delle due Camere nella valutazione delle richieste di presentazione di atti di sindacato ispettivo è peraltro amplificata, come è stato sottolineato, anche dall’accentuazione negli anni del loro ruolo politico e con la necessità quindi per essi di bilanciarlo con la funzione fondamentale di rappresentanza dell’intero organo. Sul punto cfr., da ultimo, V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in “Osservatorio dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti”, ottobre 2013.

²⁹ Ne deriva che l’autorizzazione alla presentazione che il Presidente dell’Assemblea è chiamato a dare non sembra poter essere considerata come l’atto conclusivo di un controllo analogo a quello del direttore responsabile di un giornale, con la conseguenza che non rientra nei doveri del Presidente il controllo della veridicità delle informazioni e delle dichiarazioni che il parlamentare pone alla base del proprio atto di sindacato ispettivo. Il problema tuttavia si pone, soprattutto con riferimento alla Camera, dove il regolamento, come prima ricordato, affida al Presidente un vaglio più ampio rispetto al Senato, volto anche a verificare che non vi sia lesione della dignità di terzi o del prestigio delle istituzioni. Con riferimento ai primi, appare ragionevolmente ipotizzabile che la narrazione di fatti, che per loro natura sono destinati a ledere il prestigio sociale o la privacy di una persona, possa essere considerata utile al dibattito politico e all’informazione dell’opinione pubblica solo nella misura in cui sia necessaria, veritiera o quanto meno proveniente da una fonte attendibile. Da qui la necessità che la verifica del Presidente si ponga l’obiettivo di essere non meramente formale; in caso contrario, infatti, appare difficile comprendere la *ratio* che ha portato all’introduzione dell’art. 139bis e ad una sensibile differenziazione delle verifiche che, nelle due Camere, precedono la presentazione di un atto di sindacato ispettivo.

³⁰ Nella Banca dati degli atti di sindacato ispettivi, ospitata sul sito della Camera, il testo dell’atto e la risposta del Governo sono consultabili, con riferimenti agli atti delle legislature più recenti, in un’unica pagina. Analizzando i diversi atti è però evidente che le risposte fornite dal Governo sono solo una minima parte dei quesiti posti, con la conseguenza, per la parte che qui rileva, che consultabile è solo la questione posta dal parlamentare.

³¹ Come è noto i giornalisti godono, per costante giurisprudenza, di una tutela rafforzata nell’esercizio del loro diritto di cronaca, critica e satira in ragione dell’importanza riconosciuta in democrazia alla libera informazione. Come è stato sottolineato, “la natura di diritto individuale di libertà ne consente, in campo penale, l’evocazione per il tramite dell’art. 51 c.p. (come giustificazione), e non v’è dubbio che esso costituisca diritto fondamentale in quanto presupposto fondante la democrazia e condizione dell’esercizio di altre libertà. All’interno delle società democratiche deve di conseguenza riconoscersi alla stampa e ai mass media il ruolo di fori privilegiati per la divulgazione *extra moenia* dei temi agitati all’interno delle Assemblee rappresentative e per il dibattito in genere su materie di pubblico interesse, ivi compresi la giustizia e l’imparzialità della magistratura” (*Cassazione penale*, sez. V, n. 25138 del 2 luglio 2007). Tuttavia la Suprema Corte ha nel tempo elaborato e puntualizzati, a partire dalla cd. sentenza catalogo del 1984) presupposti affinché l’esercizio del diritto di cronaca e di critica possa beneficiare di una tutela rafforzata con particolare riguardo alle ipotesi di diffamazione: a) la verità (oggettiva o anche soltanto putativa), della notizia, purché frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca delle notizie. Verità che non sussiste quando, pur essendo veri i singoli fatti riferiti, siano dolosamente o colposamente taciuti altri fatti, tanto strettamente ricollegabili ai primi da mutarne completamente il significato; ovvero quando i fatti riferiti siano accompagnati da sollecitazioni emotive ovvero da sottintesi, accostamenti, insinuazioni o sofismi obiettivamente idonei a creare rappresentazioni della realtà oggettiva false (in tutto o in parte) nella mente del lettore (o ascoltatore) in

in fondo, non potendovi essere) prima della presentazione una reale verifica dell'attendibilità di quanto espresso e, successivamente alla pubblicazione, alcun contraddittorio in sede giurisdizionale, appare evidente che l'atto di sindacato ispettivo viene garantito nella veridicità del suo contenuto dallo *status* (di parlamentare) di chi l'ha proposto.

È questo un aspetto, accentuato ora dalle nuove forme di pubblicità ma in realtà sempre esistito, sul quale sarebbe opportuno aprire una riflessione, anche ripensando gli ambiti degli atti di sindacato ispettivo o almeno ponendo in essere un loro più attento bilanciamento con altri interessi costituzionalmente garantiti.

In assenza, o comunque in attesa, appare tuttavia necessario almeno assumere consapevolezza che l'atto di sindacato ispettivo non è più destinato ad un rapido oblio, come accadeva con le originarie forme di pubblicità parlamentare (inserimento del testo nei resoconti della giornata e inserimento dello stampato nell'archivio cartaceo); al contrario, oggi, una volta pubblicato sul sito istituzionale, e in antitesi a quanto avviene per la copia cartacea, esso beneficia sul web di una conoscibilità quasi autonoma rispetto alla Camera che lo ha prodotto, dal momento che può essere non solo consultato sul sito istituzionale ma anche ripubblicato in un qualsiasi altro sito che ne acquisisca copia³². Ciò amplifica la possibilità che l'atto possa essere "catturato" durante una ricerca – non necessariamente avente ad oggetto il fatto o la persona citata – posta in essere per parole chiave su un qualsiasi motore di ricerca generalista. Non solo, ma come sottolineato prima, tutto questo può avvenire anche dopo molti anni dal momento in cui l'atto è stato inserito sul sito, poiché, come prima ricordato, il *web* non ha in sé la capacità di temporizzare e soprattutto ha "una buona memoria".

parte rilevante); b) la continenza e cioè il rispetto dei requisiti minimi di forma che debbono caratterizzare la cronaca e anche la critica (e quindi tra l'altro l'assenza di termini esclusivamente insultanti); c) la sussistenza di un interesse pubblico all'informazione (da ultimo *Sezioni Unite*, n. 28813 del 27 dicembre 2011; *Cassazione civile*, n. 4068 del 14 febbraio 2014). Appare poi interessante sottolineare che, per quanto riguarda il "linguaggio" utilizzato dal giornalista, in particolare nell'esercizio del diritto di critica, la Suprema Corte, dichiarandosi consapevole che nel valutare la "continenza" delle espressioni utilizzate si debba ormai tener conto che, "soprattutto per l'intervenuta influenza del mezzo televisivo sul mutamento del linguaggio, quello usato dai cittadini, dagli uomini politici, dai sindacalisti e dai cosiddetti *"opinion leaders"* è molto mutato nell'ultima parte del secolo scorso. L'utilizzo di un linguaggio più disinvolto, più aggressivo, meno corretto di quello in uso in precedenza riguarda ormai sia il settore dei rapporti tra i cittadini, sia quelli dei rapporti politici e della critica politica, sindacale e giudiziaria, derivandone un mutamento della sensibilità e della coscienza sociale: siffatto modo di esprimersi e di rapportarsi all'altro, infatti, se è certamente censurabile sul piano del costume, è ormai accettato (se non sopportato) dalla maggioranza dei cittadini, i quali, pur contestando non di rado l'uso di un linguaggio troppo aggressivo, stentano a credere che si debba fare ricorso in tali casi alla sanzione penale. In questa prospettiva, l'unico limite che non va superato è ravvisabile nell'esigenza di evitare l'utilizzo di espressioni e argomenti che trascendano in attacchi personali diretti a colpire, su un piano individuale, senza alcuna finalità di interesse pubblico, la figura morale del soggetto criticato: ciò che si realizza quando si utilizzano i cosiddetta *"argomenta ad hominem"* e la critica sfocia nell'inutile aggressione alla sfera morale altrui, dovendosi escludere, in tale evenienza, il riconoscimento dell'esimente dell'esercizio del diritto di critica" (*Cassazione penale*, sez. V, 05 giugno 2007, n. 34432).

³² Come già ricordato, infatti, i siti *web* di Camera e Senato sono strutturati in modo da consentire ai motori di ricerca di poter acquisire liberamente tutti i contenuti in essi presenti.

5. L'avvio di una riflessione sul tema: i dubbi del Garante e le prime sentenze del giudice ordinario in materia

L'impatto sulla dignità e sulla *privacy* delle persone, citate nell'atto parlamentare, derivante dalla pubblicazione aperta sul sito della Camera o del Senato sono evidenti: la referenzialità del sito istituzionale ne rende i risultati facilmente catturabili; questi ultimi si presentano "autorevoli" in ragione dell'attività (parlamentare) della quale sono espressione; le persone citate non possono nel frattempo, in ragione dell'insindacabilità delle opinioni espresse, trovare tutela giurisdizionale del proprio diritto costituzionalmente garantito. Inoltre, l'attemporalità della Rete impedisce il naturale oblio del fatto e del dato.

Da qui il dubbio circa la ragionevolezza di un bilanciamento tra i due interessi che sia insuscettibile di modificazioni nel tempo, come se la descrizione del fatto o il giudizio espresso su una persona da un parlamentare abbiano in sé, e per sempre, il carattere di un imminente interesse pubblico.

Come prima ricordato, sino ad oggi le molteplici istanze presentate alle Camere non hanno trovato accoglimento con motivazioni che hanno sottolineato la prevalenza su ogni altro interesse di quanto disposto dall'art. 64, Il comma Cost., anche per l'importanza, da sempre attribuita a questo principio, per la democraticità del sistema, oltre all'assenza di un riconoscimento legislativo del diritto all'oblio.

Anche l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali è stata sovente investita della questione da parte degli interessati e, pur rigettando sempre – in nome dell'autonomia costituzionale riconosciuta alle Camere – tutti i ricorsi, ha in diverse occasioni sottolineato la necessità di trovare una soluzione al problema. In particolare, nella Relazione al Parlamento relativa all'anno 2008 il Presidente dell'Autorità garante ha sottolineato la sensibilità del tema e invitato le Camere ad adottare accorgimenti tecnici, come la de-indicizzazione, almeno per gli atti di sindacato ispettivo delle legislature precedenti che, utili per il dibattito di allora, non sono più chiamate ad assolvere tale compito e sono solo fonte di ulteriore lesione di diritti individuali. Nel novembre 2013 il Presidente dell'Autorità ha poi riproposto nuovamente la questione³³, sottolineandone l'urgenza, anche alla luce di due intervenute sentenze del Tribunale di Roma che hanno aperto una prospettiva nuova per quanti lamentano la lesione del loro "diritto all'oblio" da atto parlamentare. Nel novembre 2011 e nel febbraio 2012, infatti, il Tribunale di Roma in due diversi procedimenti civili ha ordinato all'amministrazione, rispettivamente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, di "rendere tecnicamente

³³ Il Presidente dell'Autorità Garante ha infatti scritto, nel novembre del 2013, una lettera alla Presidente della Camera dei Deputati, invitandolo a valutare l'opportunità di introdurre una regolamentazione interna del rapporto tra pubblicità degli atti parlamentari e diritto all'oblio. L'invio della sollecitazione solo ad una delle due Camere può essere spiegata sia con i differenti poteri che, come già sottolineato, i Presidenti delle due Camere hanno in materia sia con la circostanza che proprio l'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati aveva già assunto due mesi prima una decisione in merito e aveva già calendarizzato la definizione definitiva della Deliberazione sulla quale ci si soffermerà più avanti nel testo. La lettera inviata al Presidente della Camera è rinvenibile sul sito dell'autorità Garante per la protezione dei dati personali.

non possibile per il tramite dei comuni motori di ricerca la diretta individuazione della pagina web” relativa agli atti di sindacato ispettivo che erano stati portati all’attenzione del giudizio³⁴.

La prima sentenza, del novembre 2011, ha dato soluzione al conflitto proposto da un cittadino italiano nei confronti del Senato della Repubblica avente ad oggetto la richiesta del ricorrente di rendere anonimi i propri *dati giudiziari*, contenuti nel testo di una interrogazione parlamentare presentata nella XIV legislatura o in alternativa di rendere “tecnicamente non possibile la diretta individuazione”, per il tramite dei comuni motori di ricerca esistenti, della pagina *web* contenente l’interrogazione. La lesione, lamentata dal ricorrente, è la persistente diffusione in Rete di informazioni errate, su un argomento peraltro sensibile quale una vicenda giudiziaria, determinata dall’assenza di contestualizzazione e dal mancato aggiornamento del fatto narrato nell’atto di sindacato ispettivo. Come sottolineato, infatti, anche nella sentenza, il testo dell’interrogazione e quello della risposta governativa si trovano all’interno del sito del Senato in due parti diverse e sono “catturabili” dai motori di ricerca in modo autonomo e non con la stessa facilità³⁵.

Il giudice ha accolto il ricorso con alcune considerazioni che appaiono interessanti proprio perché volte a rileggere il principio della pubblicità degli atti parlamentari alla luce delle attuali tecnologie³⁶. Il punto di partenza della sentenza è, infatti, il riconoscimento che il trattamento di dati, anche sensibili e giudiziari, da parte delle Camere è assolutamente legittimo in tutti i casi in cui sia “indispensabile” per lo svolgimento della propria attività istituzionale. E tale deve ritenersi a tutti gli effetti l’esercizio del sindacato ispettivo e la pubblicazione dei relativi atti, richiesta dall’art. 64, Il comma Cost.; tuttavia, anche in ragione della delicatezza dei dati trattati, non può non riconoscersi che vi sia, da parte delle persone citate in un atto di sindacato ispettivo, una “aspettativa meritevole di considerazione” a che il trattamento dei propri dati personali contenga comunque delle garanzie di tutela della propria dignità o della propria intimità personale o familiare. La soluzione al conflitto individuata dal giudice è, quindi, non l’“anonimizzazione” dei dati, che altererebbe il testo di un atto parlamentare che è, invece, in quanto tale intangibile, bensì l’adozione, da parte del Senato, di tutti gli accorgimenti tecnici “per evitare la diretta consultazione del sito dall’esterno e, quindi, la rilevazio-

³⁴ Si tratta rispettivamente della sentenza del Tribunale di Roma, I Sez. Civ., n. 21961 del 28 novembre 2011 e della sentenza, sempre del Tribunale di Roma, I Sez. Civ., n. 1213 del 13 febbraio 2012.

³⁵ Come è noto, la ricerca per parola chiave tramite un motore di ricerca produce una pluralità di risultati, che dipendono dalla capacità delle pagine *web* di attrarre l’algoritmo sul quale si basa la ricerca. Normalmente i risultati non vengono tutti analizzati dall’utente che, anche in ragione del “fastidio” prodotto da una quantità molto elevata di risposte, si limita a leggere quelli contenuti nelle primissime pagine, tralasciando il resto. Appare così evidente che per il gestore di un sito è di grande importanza poter essere visualizzato nelle prime pagine. Sul punto si consenta il rinvio a A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009. Peraltro nel caso di specie la “catturabilità” di entrambe le pagine *web* (dell’interrogazione e della risposta governativa) era di fatto impossibile dal momento che il Ministro, nel rispondere alla domanda posta nell’atto di sindacato ispettivo non aveva mai citato espressamente la persona coinvolta.

³⁶ La stessa amministrazione del Senato della Repubblica, nella memoria presentata, ammette che il problema alla base della controversia si pone “a causa dei motori di ricerca della rete Internet, talmente invasivi e intelligenti da riuscire ad agganciarsi ai motori di ricerca interni e a catturare il documento attraverso la mera digitazione di una parola”.

ne, da parte dei motori di ricerca operanti su internet, di dati personali e comunque non attuali e non contestualizzati, idonei pertanto a ledere l'immagine e la reputazione" degli interessati. Nella soluzione individuata dal giudice in questo modo è possibile da un lato ricercare il documento, nella sua integrità, sul sito dell'organo parlamentare, dall'altro impedire, nelle ricerche in Rete, l'automatico collegamento tra il nome di una persona e il testo dell'atto di sindacato ispettivo nel quale è citata.

La seconda sentenza, del gennaio 2012, ha un oggetto molto simile e presenta come resistente la Camera dei deputati. In questo caso il ricorrente chiede di rimuovere dal sito e dalla banca dati della Camera le pagine che lo riguardano (nel quale sono riportati suoi dati sensibili) o, in subordine, di anonimizzare il testo degli atti di sindacato ispettivo nel quale il suo nome è richiamato, impedendo così che quest'ultimo possa comparire come risultato anche solo utilizzando il motore di ricerca interno del sito.

La decisione che il giudice ha adottato è analoga a quella assunta nel caso precedente (ordine all'organo parlamentare di adottare tutti gli accorgimenti tecnici volti ad impedire l'accesso alle pagine del sito da parte dei motori di ricerca generalisti) ma più articolata è la motivazione, anche in ragione dei diversificati motivi che l'amministrazione della Camera adduce nel resistere, primo fra tutti il principio di autodichia³⁷.

Come sottolineato dall'Avvocatura dell'organo costituzionale, gli atti di sindacato ispettivo rientrano in modo incontrovertito nell'attività propria delle Camere, con la conseguenza che il regime che li disciplina e le controversie che ne derivano non possono che essere decise all'interno dell'organo stesso, rendendo quindi inapplicabile ad esse la norma, contenuta nell'art. 152 del "Codice della privacy"³⁸, che attribuisce la competenza in materia al giudice ordinario. Il giudice ha rigettato questa impostazione – richiamando anche una sentenza della Cassazione a Sezioni Unite nella quale l'ambito dell'autodichia parlamentare viene ritenuto non estendibile a quelle attività che, fuoriuscendo dal campo applicativo del diritto parlamentare, non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari³⁹ – ed è giunto alla conclusione che tra le materie riservate alla giurisdizione interna della Camera dei Deputati "non può farsi rientrare l'attività di trattamento dei dati personali di terzi in quanto tale attività implica il coinvolgimento del diritto, costituzional-

³⁷ Su quest'ultimo punto cfr., di recente, M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in questa Rivista, 2014, n. 1 e la bibliografia ivi riportata.

³⁸ D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e s.m.i. (*Codice in materia di protezione dei dati personali*).

³⁹ Cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 24 novembre 2008, n. 27863. Sul tema è intervenuto di recente anche la Corte costituzionale (Sentenza n. 120 del 2014) aprendo alla possibilità di valutare l'autodichia delle Camere in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Per un commento a quest'ultima sentenza cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari in una pronuncia ponte della Consulta (a margine di Corte Cost. n. 120 del 2014)*, "Consulta Online", 10 maggio 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere*, in "Federalismi.it", 14 maggio 2014; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in "Federalismi.it", 13 giugno 2014; R. LUGARA, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in questa Rivista, 1 agosto 2014.

mente tutelato, alla riservatezza da porre in bilanciamento con il principio di pubblicità delle sedute delle Camere”.

Nel merito della questione, il giudice sottolinea come il trattamento di dati, anche sensibili, nell'esercizio della funzione di sindacato ispettivo sia certamente legittimo in quanto rientrante ed indispensabile per l'esercizio di tale funzione istituzionale. Del pari legittima ne è la pubblicazione, ma non la predisposizione di condizioni utili a favorire l'attuazione da parte di altri soggetti – nello specifico i motori di ricerca – del medesimo trattamento senza essere autorizzati⁴⁰.

⁴⁰ Giova peraltro ricordare che il tema della responsabilità dei *provider*, ed in particolare dei motori di ricerca, è ancora oggetto di dibattito tra gli studiosi e di non univoca giurisprudenza. In alcune sentenze viene sottolineato che non vi può essere obbligo per il motore di ricerca di rimuovere l'informazione se prima quest'ultima non viene eliminata dal sito fonte (cfr., da ultimo, l'ordinanza del Tribunale di Firenze, Sez. marchi e brevetti, del 25 maggio 2012 - causa 2011/14420). Tale posizione è stata confermata, seppure con riferimento alla categoria dell'*hosting provider* (è controverso infatti in sede giurisprudenziale se un motore di ricerca sia un *hosting* o un *caching provider*) dalla sentenza della Corte di Cassazione, III Sez. Penale, n. 5107 del 3 febbraio 2014. Entrambe le sentenze pongono a base del proprio giudizio gli artt. 14-17 del D. Lgs. 9 aprile 2003, n. 70, che ha recepito la Direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico. Sul versante opposto si colloca, seppure su una questione parzialmente diversa, l'ordinanza del Tribunale di Milano, I sez. civ. del 23 maggio 2013, che ha ritenuto un motore di ricerca responsabile per i contenuti prodotti dalla funzione "*Autocomplete*". Di particolare rilevanza, in tema di diritto all'oblio e nell'ottica della tutela multilivello dei diritti (P. BILANCIA - E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004), si presenta anche la sentenza del 13 maggio 2014 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (caso C-131/12) nella quale si riconosce per la prima volta a carico dei motori di ricerca l'obbligo di eliminare, su richiesta degli utenti, i risultati che rimandano a pagine *web* pubblicate da terzi e contenenti dati personali potenzialmente lesivi della propria identità. Ha infatti stabilito che l'attività dei motori di ricerca "consistente nel localizzare le informazioni pubblicate o messe in rete da terzi, nell'indicizzarle in maniera automatica, nel memorizzarle temporaneamente ed infine nel metterle a disposizione degli utenti di Internet secondo un determinato ordine di preferenza" integra un "trattamento di dati personali" ai sensi dell'art. 2, lett. b) della Direttiva 95/46. Inoltre, riconoscendo tra le attività svolte anche la determinazione della finalità e degli strumenti utilizzati per la realizzazione del trattamento dei dati, la Corte ha anche individuato nel motore di ricerca il soggetto "responsabile" del trattamento, cui, come è noto, spetta il compito di garantire nell'ambito delle proprie responsabilità, competenze e possibilità, che l'attività di utilizzo dei dati avvenga nel pieno rispetto delle prescrizioni della direttiva in materia. Per la prima volta, quindi, un motore di ricerca è stato riconosciuto soggetto attivo nell'attività di raccolta e trattamento dei dati personali, in grado di "incidere, in modo significativo e in aggiunta all'attività degli editori di siti web, sui diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati personali". Essendo in grado di organizzare le informazioni per poli di interesse, essi consentono potenzialmente di ricostruire il profilo personale di una persona indipendentemente dalla significatività di tali dati per la collettività. In qualità di soggetti responsabili del trattamento, essi risultano pertanto sottoposti all'obbligo di rimozione dei dati personali su richiesta degli utenti, purché ciò avvenga a seguito di una attenta opera di bilanciamento tra l'interesse della comunità ad essere informata e la tutela della dignità delle persone, distinguendo quei casi in cui il diritto all'oblio non può operare a causa del peculiare ruolo ricoperto dalla persona nella vita pubblica. Come è noto in seguito a tale sentenza Google ha deciso di allinearsi immediatamente alla decisione adottata dalla Corte predisponendo un apposito modulo *on line* che consente agli utenti di richiedere la deindicizzazione dei dati personali che si ritengono potenzialmente lesivi della propria persona. Per assolvere a tale delicato compito la società americana ha annunciato, inoltre, che si doterà di un comitato consultivo di esperti e coopererà a stretto contatto con i Garanti nazionali della privacy e le altre autorità competenti in materia. Per la parte che qui interessa, è interessante chiedersi se questa commissione, eventualmente chiamata a decidere, possa ritenere prevalente il diritto all'oblio rispetto all'osservanza del principio di pubblicità degli atti parlamentari.

6. Il recente intervento della Camera dei deputati in materia di diritto all'oblio e attività parlamentare

Le due sentenze del Tribunale di Roma, pur nell'incertezza sul seguito che avranno⁴¹, presentano due sicuri elementi di interesse: innanzitutto introducono un elemento di rottura dell'aurea di intangibilità del giudicato interno delle Camere in materia; in secondo luogo, assumendo ad elemento del proprio giudizio la consapevolezza che gli effetti della pubblicazione di un atto mutano a seconda del mezzo di pubblicità utilizzato – con la conseguenza di non poter più considerare equivalenti la stampa di un atto parlamentare e la pubblicazione dello stesso sul sito *web* – portano inevitabilmente all'attenzione delle Camere la questione della necessità di non rendere i propri siti – come si legge in entrambe le sentenze – delle vere e proprie “casse di risonanza permanente delle informazioni riguardanti una persona, fisica e giuridica, consentendo il facile reperimento, mediante la c.d. indicizzazione attraverso i motori di ricerca, anche di fatti risalenti nel tempo, sacrificando il diritto all'oblio ove tali informazioni siano sempre reperibili come se fossero attuali”.

Queste sentenze hanno trovato un primo riscontro, alla fine del 2013, in una Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati, volta a dare soluzione diretta alle istanze di “cittadini (ma appare ragionevole ritenere che il termine vada inteso in senso lato, *nda*) i quali, invocando il cosiddetto diritto all'oblio con riferimento a loro dati personali contenuti in atti parlamentari pubblicati in atti parlamentari pubblicati sul sito Internet (...), chiedono di procedere alla deindicizzazione dei predetti atti”⁴².

La scelta tecnica, operata dalla Camera, è quella, da più parti indicata, della protezione degli atti dalle richieste di ricerca esterne al sito, mantenendo però ferme “la *piena reperibilità* dell'atto medesimo sul sito istituzionale attraverso il motore di ricerca interno al sito stesso e l'*intangibilità* dell'atto parlamentare”. Questo anche al fine di salvaguardare l'attendibilità dei documenti presenti sul sito che non possono conoscere alterazioni rispetto ai loro corrispondenti cartacei conservati nella Raccolta.

Diverse sono le considerazioni che scaturiscono dall'analisi di questa deliberazione che, pur dando soluzione a molte istanze presentate negli anni, presenta comunque alcune criticità.

La decisione parlamentare ruota intorno a due perni: l'individuazione delle tipologie di casi nei quali è possibile chiedere la de-indicizzazione e la fissazione del tempo minimo che deve trascorrere tra la pubblicazione dell'atto e la richiesta di rimozione.

Per un commento alla sentenza cfr. T.E. FROSINI, *Diritto all'oblio e internet*, in “Federalismi.it”, 2014, 1; F. PIZZETTI, *La decisione della Corte di Giustizia sul caso Google Spain: più problemi che soluzioni*, ivi, 2014, 1.

⁴¹ Da una ricerca effettuata mediante un motore di ricerca generalista, alla data del presente scritto, risulta ancora liberamente ricercabile il testo di uno degli atti di sindacato ispettivo portati all'attenzione del Tribunale di Roma. Per quanto riguarda il testo dell'altra interrogazione esso non viene più catturato direttamente dal sito fonte, ossia dal sito istituzionale (e quindi apparentemente la de-indicizzazione è stata posta in essere o comunque ha avuto successo) ma risulta presente su altri siti che ne avevano evidentemente fatto copia.

⁴² *Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 46/2013. Testo coordinato con le modifiche apportate dalla Deliberazione n. 53/2013*. Il testo è consultabile sul sito della Camera dei Deputati.

La delibera circoscrive le ipotesi nelle quali si può presentare l'istanza – sempre comunque operando un bilanciamento con il persistere di un “eventuale persistente interesse generale” contrario all'oblio – ai casi di trattamento di dati sensibili, giudiziari, riguardanti minori o qualora siano state formulate “ricostruzioni di fatti poi rivelatisi non veri sulla base di una documentazione ufficiale fornita dagli istanti”. Il tempo minimo, durante il quale il documento deve rimanere liberamente catturabile dai motori di ricerca, è invece fissato in tre anni se la legislatura è quella in corso. Non è invece previsto un limite temporale per le passate legislature.

Incrociando i due elementi (tipologia di casi e tempo) emergono alcuni aspetti che, superando peraltro la stessa problematica del diritto all'oblio, si innestano direttamente sul rapporto tra atti di sindacato ispettivo e insindacabilità parlamentare.

Innanzitutto si pone la questione della opportunità che in una interrogazione parlamentare possano essere citati in modo riconoscibile dei minori; tuttavia, dando per scontato che il parlamentare abbia ritenuto inevitabile tale scelta e che essa sia stata avallata dal Presidente all'atto dell'autorizzazione alla presentazione, occorre chiedersi se non sia opportuno che la de-indicizzazione venga in questo caso adottata immediatamente (senza quindi lasciar trascorrere i tre anni), rendendone possibile la ricerca solo con il motore interno della Camera, al fine di salvaguardare il minore da una sovraesposizione sul web.

Del pari, nel caso delle “ricostruzioni non veritiere”, il “riconoscimento del diritto all'oblio” chiesto dall'interessato, mediante “documentazione ufficiale”, equivale sostanzialmente ad una dichiarazione di “non veridicità” del contenuto dell'atto di sindacato ispettivo. In questo caso, quindi, la de-indicizzazione assume il valore di un ristoro parziale della lesione della dignità subita dall'interessato e, di conseguenza, una attesa di almeno tre anni prima di poter presentare istanza appare un tempo molto lungo. Inoltre, nell'ottica di un corretto bilanciamento tra il diritto del parlamentare di citare fatti o persone, senza poter essere sindacato, e il diritto alla tutela della propria dignità e della propria riservatezza da parte della persona citata, sarebbe anche opportuno che della deindicizzazione e della motivazione venisse data notizia in calce alla pagina *web* del sito della Camera sulla quale l'atto è pubblicato, soprattutto in assenza della risposta governativa nella quale sovente viene prospettata una diversa ricostruzione dei fatti rispetto a quella contenuta nell'atto di sindacato ispettivo che rappresenta, se non il ristabilimento della verità, quanto meno l'attestazione dell'esistenza di una diversa ricostruzione della vicenda, anch'essa autorevole.

Un ultimo elemento di perplessità riguarda infine la scelta del termine fissato. “Tre anni” sono un arco temporale che non trova corrispondenza in disposizioni costituzionali o regolamentari riguardanti l'attività delle Camere: inoltre è breve rispetto alla durata della legislatura, ma lungo rispetto alla durata dei trattamenti di dati autorizzati dal *Codice della privacy*⁴³. In ogni caso non appare ragionevole che per un periodo piuttosto lungo l'atto, contenente dati di particolare delicatezza, sia liberamente “catturabile” dai motori di ricerca.

⁴³ Inoltre può lamentarsi l'assenza nella delibera di indicazioni in merito ai tempi della decisione. È evidente che essi possono essere influenzati dalla decisione, che il gruppo di lavoro incaricato di fare l'istruttoria può

7. Una breve considerazione conclusiva

L'aspetto più significativo della Delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, anche alla luce delle considerazioni appena svolte e delle criticità comunque in quest'ultima presenti, sembra potersi ravvisare proprio nella sua adozione che dà testimonianza dell'assunzione di consapevolezza, da parte dell'organo parlamentare, che la diffusione sul *web* dei documenti presenti sul proprio sito realizza una pubblicità sino ad ieri sconosciuta che, proprio perché innovativa, richiede un diverso e attento temperamento con altri interessi costituzionalmente garantiti. Peraltro i pochi mesi trascorsi dall'adozione non consentono ancora di valutare se questa Delibera potrà fornire effettiva tutela a quanti, citati in atti parlamentari, hanno sperimentato negli anni la grande capacità informativa del *web* e le ricadute negative sulla loro sfera personale che possono derivare da algoritmi di ricerca sempre più sofisticati e potenti. Pur nella convinzione che sarebbe comunque opportuno rivederne alcuni punti, l'auspicio è che a regime, auspicabilmente in presenza di una analoga delibera del Senato della Repubblica, si possa raggiungere il risultato minimo della tutela del diritto all'oblio (seppure nei termini restrittivi della de-indicizzazione) di quanti hanno subito, ad opera del contenuto di un atto di sindacato ispettivo, una lesione di un loro diritto costituzionalmente garantito⁴⁴.

Resta invece sullo sfondo della Delibera, e non era certo quella la sede per affrontarla, la questione principale, ossia l'individuazione di un diverso bilanciamento, rispetto all'attuale, tra atti di sindacato ispettivo e tutela di terzi. Da un lato, infatti, gli atti di sindacato ispettivo non hanno acquisito nell'esperienza repubblicana il rilievo che si era immaginato potessero avere nell'evoluzione della forma di governo; inoltre il cambiamento negli anni del linguaggio parlamentare e l'immediatezza del messaggio comunicativo, spesso caratterizzato da toni forti, ha sovente preso il sopravvento sulla ponderazione delle conseguenze che dallo stesso possono scaturire⁴⁵; dall'altro la manifestazione di una sempre maggiore esi-

assumere, di chiedere un parere del Garante sul caso in decisione; tuttavia, in un tempo nel quale la procedimentalizzazione è in sé un elemento di garanzia per l'interessato, tale indeterminatezza accentua la distanza tra l'istante e il decisore.

⁴⁴ Al riguardo occorre infatti sottolineare che, nell'ottica di una visione dinamica e non statica dei diritti fondamentali e del rapporto che tra loro intercorre, il tempo produce un diverso bilanciamento tra il principio di pubblicità degli atti parlamentari, previsto dall'art. 64 Cost., e il diritto alla riservatezza degli individui, ex art. 2 Cost.. Nella fase del trattamento che ne ha previsto la raccolta (nel caso specifico la presentazione dell'atto di sindacato ispettivo), il diritto individuale soccombe rispetto al più generale interesse pubblico alla conoscenza di fatti di rilevanza generale. Nel passaggio successivo, quello della archiviazione, il rapporto tra interessi cambia, divenendo prevalente, in sintonia con quanto già previsto con il meccanismo degli archivi dei giornali on line, il diritto dell'individuo ad una corretta proiezione sociale della sua immagine.

⁴⁵ Sul punto cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., secondo i quali si registra ormai nelle Camere una sistematica violazione "di regole minime di galateo, parlamentare e non solo", rendendo così necessario ripensare l'intero sistema dell'esercizio del diritto di critica del parlamentare, ma non solo, non tanto nella direzione del giudizio penale – ossia dell'esclusione dell'insindacabilità – quanto nell'ottica – che nel pensiero degli autori dovrebbe essere innanzitutto interna alle Camere – della valutazione delle conseguenze "sulla virtù propria delle istituzioni parlamentari, luogo di mediazione e di civile confronto" derivanti da quello che viene definito un vero e proprio "decadimento del costume pubblico".

genza di tutela dei diritti individuali⁴⁶, anche alla luce delle nuove forme di diffusione delle informazioni, sollecitano un ripensamento dell'ambito di utilizzazione di questo strumento parlamentare che consenta l'applicazione della prerogativa della insindacabilità solo in presenza – o meglio in assenza – di determinati elementi. In primo luogo, ad opinione di chi scrive, del riferimento a minori. Appare infatti difficile immaginare che vi possa essere un interesse generale alla trattazione, senza cautele, di informazioni che riguardano minori. Del pari meritevoli di tutela appaiono i dati riguardanti la salute di singoli, dal momento che anche quest'ultima rientra nella sfera personalissima di ciascuno. Infine, ma non da ultimo, grande attenzione andrebbe riposta sulla correttezza degli elementi descrittivi del fatto che, nell'atto di sindacato, viene portato all'attenzione dell'opinione pubblica, anche mediante una diversa interpretazione del proprio ruolo da parte del Presidente dell'Assemblea. Si tratta, appare evidente, di una riflessione non agevole, in quanto volta nella sostanza a ripensare gli stessi atti di sindacato ispettivo contestualizzandoli al mutato rapporto tra Parlamento e società e individuando, quindi, adeguati contrappesi volti ad evitare che l'esercizio di questo strumento democratico di esercizio del mandato parlamentare venga snaturato da un utilizzo non adeguato a danno non solo dei terzi coinvolti ma dell'intera comunità, alla quale questa interpretazione della funzione di sindacato ispettivo nulla apporta in termini di informazione e garanzia.

⁴⁶ Tale esigenza emerge, ad esempio, in modo forte dalla giurisprudenza della *Corte europea dei diritti dell'uomo*, nella quale viene attribuita grande rilevanza alla necessaria presenza, nelle delibere di insindacabilità, di un rapporto di proporzione tra lo scopo di proteggere il libero dibattito parlamentare e il mezzo impiegato (ossia la preclusione all'accesso ad un tribunale). Il filone giurisprudenziale ha preso l'avvio, come è noto, con le due pronunce del 30 gennaio 2003 relative al caso Cordova (Cordova 1 c. Italia, ricorso n. 40877/98e Cordova 2 c. Italia, ricorso n. 45649/99) fino, almeno per il momento, al caso Cofferati (C.G.I.L. e Cofferati c. Italia, ricorso n. 46967/07) deciso dalla Seconda sezione con decisione del 24 febbraio 2009. Sul punto cfr., tra gli altri, R. DICKMANN, *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sull'insindacabilità dei parlamentari in Italia ...con qualche riserva in ordine all'efficacia delle motivazioni adottate*, in "Federalismi.it"; G. REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in "Giur. Cost.", 2009; E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, 2013.