



## **Corte Costituzionale e Corte di Strasburgo in tema di insindacabilità parlamentare con particolare riferimento al diritto di accesso al giudice.**

di

Davide Antonio Ambroselli

### **1. – Premessa**

Gli ultimi anni sono stati contrassegnati dall'incremento delle fonti di tutela dei diritti fondamentali in Europa, con il consolidamento di una ramificazione di strumenti di garanzia dotati di una forza sempre più persuasiva rispetto alle fonti nazionali<sup>1</sup>. Particolare interesse ha suscitato il rapporto tra la tutela dei diritti sanciti in Costituzione e spinte di tutele centrifughe determinate sia dal complesso di tutela dell'Unione Europea, sia da quello delineato dalla Convenzione EDU<sup>2</sup>. Quest'ultima, in particolare, è stata sempre più spesso richiamata dai giudici ordinari con riferimento agli artt. 2, 10 e 11 Cost. ed, a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.<sup>3</sup> come parametro argomentativo delle sue decisioni<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. V. BALDINI, *Tutela interna e tutela internazionale dei diritti umani tra sovranità democratica e Jurisdiktionsstaat (i limiti della Völkerrechtsfreundlichkeit nell'ordinamento costituzionale italiano)* in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2013.

<sup>2</sup> Tecnicamente la CEDU è un trattato internazionale, in forza del quale gli Stati aderenti si assumono determinati obblighi giuridici, tra cui il fondamentale è quello di riconoscere ai cittadini un determinato catalogo di diritti che sommano a quelli già presenti nelle Carte costituzionali nazionali. La Cedu non si limita alla mera affermazione del diritto di difesa dell'imputato, ma, come accade per tutti gli altri diritti, lo garantisce in via diretta, prevedendo il potere-dovere di ogni Stato contraente di denunciare all'organo internazionale tutte le inosservanze della Convenzione e dei Protocolli compiute da un altro Stato firmatario. Dal Trattato di Lisbona del 2009 oggi è previsto un espresso richiamo alla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo nonostante la stessa non abbia la stessa portata applicativa attribuibile alla Carta di Nizza la quale è da considerarsi, a tutti gli effetti, parte integrante dell'orizzonte normativo UE.

<sup>3</sup> Già nelle sentenze della Corte di Cassazione che precedettero le sentenze 348 e 349 della Corte, si può notare la volontà di disapplicare il diritto interno in favore del sistema CEDU, v.

Tra le cause di maggior disallineamento tra la giurisprudenza costituzionale e quella di Strasburgo, l'insindacabilità parlamentare è stata sicuramente quella in riferimento alla quale le prospettazioni delle due Corti hanno evidenziato segnali di maggiore divergenza<sup>5</sup>. Tale differente approccio si è incentrato sulla mancanza nel nostro ordinamento di uno strumento capace di tutelare il terzo offeso dalle dichiarazioni del parlamentare in un luogo diverso da quello che è il giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato innanzi la Corte Costituzionale, a seguito dell'incardinamento del giudizio da parte del giudice *a quo*.

La difficoltà del terzo offeso nell'assicurarsi un giudizio – vuoi per il mancato sollevamento del conflitto, vuoi per la mancata prosecuzione del conflitto innanzi la Consulta per un impedimento processuale<sup>6</sup> – ha comportato un massiccio ricorso alla Corte EDU ai fini dell'ottenimento del risarcimento del danno, negato tramite gli strumenti interni<sup>7</sup>.

---

sentenze, tra le ultime, Cass., sez. un. civ., sent. 23.15.2005, n. 28507, e Cass. pen., sent. 3.10.2006, n. 32678.

<sup>4</sup> V. BALDINI, *Tutela interna e tutela internazionale dei diritti umani*, op cit, p. 2, secondo il quale "La riforma dell'art. 117 c. 1 Cost. pone dunque un problema che, a ben vedere, appare sistemico e giunge fino a coinvolgere la natura del diritto quale «prodotto storico di una società», i fondamenti propri del costituzionalismo democratico e l'ordine costituzionale complessivo, quale risulta dal complesso delle disposizioni che lo riguardano."

<sup>5</sup> F. GALLO, *Rapporti fra Corte costituzionale e Corte EDU*, relazione tenutasi a Bruxelles, il 24 maggio 2012, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>6</sup> Non va dimenticato difatti il problema ricollegabile a un eventuale tentativo di riproporre la medesima questione precedentemente bloccata da una sentenza di inammissibilità, il tutto alla luce della sent. n. 116 del 2003, con la quale la Corte ha mutato il proprio orientamento nel senso di ritenere ora non più riproponibile il ricorso dichiarato inammissibile, quale che sia la ragione della inammissibilità. Cfr. L. PESOLE, *La duplice lettura del principio di non riproponibilità dei conflitti*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 904 e ss.

<sup>7</sup> Chiarezza sul punto, come è noto, è derivata solo a seguito dalle «sentenze gemelle» (Sent. 347 e 348 del 2007) con le quali il giudice delle leggi ha precisato le modalità di attuazione del sistema di tutela delineato dalla CEDU. Con le sentenze suddette si giunge a ritenere vincolante nell'ordinamento interno la CEDU; ma la prevalenza sulle leggi interne necessita di un tentativo di interpretazione conforme seguito non dalla disapplicazione, ma dal classico schema della illegittimità costituzionale per violazione di norma interposta (in questo caso la CEDU si configura quale elemento interposto che integra il parametro dell'art. 117, 1° comma, Cost., così come si riteneva che il diritto comunitario integrasse il parametro dell'art. 11 negli anni '70, prima di ammettere la disapplicazione). Tale modello procedimentale sembrava aver perso di attualità a seguito del richiamo esplicito del nuovo art. 6 del Trattato di Lisbona che reca importanti modifiche al Trattato Unione europea relativamente alla tutela dei diritti fondamentali. Nonostante ciò il modello procedimentale per quello che attiene al rapporto tra

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha così arricchito il panorama di tutela apprestato nei confronti dei soggetti danneggiati dalle opinioni espresse dai parlamentari in tutte quelle circostanze nelle quali, per le modalità con le quali si era interrotto, il giudizio aveva leso l'art. 6, comma 1 della Convenzione Europea

---

diritto europeo e diritto interno sembra rimanere quello già delineato dalle c.d. sentenze gemelle come ribadito dalla Corte anche nelle sentenze n. 80 e 113 del 2011. Le modifiche introdotte tramite il Trattato di Lisbona vedono al primo paragrafo la «comunitarizzazione» della c.d. Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mentre il secondo e terzo paragrafo si prevede l'«adesione» alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo:

*«L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.*

*Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.*

*I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.»*

Ai par. 2 e 3 che:

*«L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.*

*I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».*

Per queste ragioni la sentenza n. 80 del 2011 risulta meritevole di attenzione perché la parte privata sosteneva che, in seguito al Trattato di Lisbona: «le innovazioni recate da detto Trattato (...) avrebbero comportato un mutamento della collocazione delle disposizioni della CEDU nel sistema delle fonti, tale da rendere ormai inattuale» la ricostruzione della CEDU stessa, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, alla stregua di norma interposta nel giudizio di legittimità in relazione all'art. 117, comma 1, Cost. (sentenze nn. 348 e 349 del 2007). «Alla luce del nuovo testo dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, dette disposizioni sarebbero divenute, infatti, parte integrante del diritto dell'Unione: con la conseguenza che (...) i giudici comuni (...) risulterebbero abilitati a non applicare le norme interne ritenute incompatibili con le norme della Convenzione, senza dover attivare il sindacato di costituzionalità. Varrebbe, infatti, al riguardo, la ricostruzione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, quali sistemi distinti e autonomi, operata dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte sulla base del disposto dell'art. 11 Cost.». Nella sua decisione n. 80 del 2011 la Corte tende a ribadire però quanto già affermato in precedenza e nello specifico rileva, come «da nessuna delle predette fonti di tutela è, peraltro, possibile ricavare la soluzione prospettata dalla parte privata». In primo luogo, non sarebbe ancora avvenuta l'adesione dell'UE alla CEDU: «la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà, ovviamente, dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata». Il richiamo alla CEDU contenuto all'art. 6, par. 3, TUE, invece, non fa che riprendere la forma di protezione preesistente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e su cui si basava la ricostruzione compiuta dalla Corte costituzionale nelle sentenze «gemelle» del 2007. Sul punto, Cfr. A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?* (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato) in *www.Giustamm.it*.

dei diritti dell’Uomo. La giurisprudenza EDU si soffermerà sulla lesione del diritto di agire in giudizio in tutti quei casi nei quali i ricorrenti si vedano privati del loro diritto a «*bénéficiaire d’un accès à la justice satisfaisant les exigences de la Convention*»<sup>8</sup>.

La giurisprudenza di Strasburgo non ha lasciato insensibile la Corte Costituzionale la quale, come vedremo, ha più volte modificato la propria giurisprudenza recependo in parte le suggestioni che provenivano dalla Corte EDU.

## **2. – La Giurisprudenza Costituzionale in tema di insindacabilità parlamentare.**

Per oltre trent’anni la Corte Costituzionale è rimasta fuori dallo scontro tra magistratura e potere politico in riferimento all’art. 68 Cost. Va detto che all’inizio della storia repubblicana i casi di scontro furono piuttosto modesti ed il potere giudicante si arrestava nel prendere atto delle delibere di insindacabilità provenienti dalle Camere. La giurisprudenza parlamentare tendeva ad accordare la prerogativa a qualsiasi atto compiuto dal parlamentare, ritenendo sufficiente la mera qualifica soggettiva di appartenenza ad una Camera per escluderne la perseguibilità, indipendentemente dalla correttezza dell’iniziativa giudiziaria<sup>9</sup>.

Le Giunte, chiamate a decidere sulla operatività della prerogativa, facevano riferimento a una generica politicizia delle opinioni contestate, utilizzando espressioni come «contesto politico», «giudizi di natura politica», «esercizio del diritto di critica politica»<sup>10</sup>. Inoltre, le decisioni assembleari erano ritenute in ogni

---

<sup>8</sup> CGIL e Cofferati c. Italia – II Sez. – sentenza 24 febbraio 2009 (ricorso n. 46967/07). Il caso prende le mosse da una intervista apprestata da un quotidiano a tiratura nazionale all’allora deputato e Ministro per le riforme Umberto Bossi il quale attribuiva l’uccisione del Prof. Biagi alle dichiarazioni della CGIL e del suo segretario in riferimento alle prospettive di riforma dello Statuto dei Lavoratori.

<sup>9</sup> E. FURNO, *L’insindacabilità parlamentare, Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli 2009, p. 84.

<sup>10</sup> C. MARTINELLI, *Insindacabilità parlamentare, teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano 2002, p. 31.

caso *atti politici*, e, pertanto, non potevano essere sindacate<sup>11</sup>: tutte le manifestazioni del pensiero svolte in aula erano ricomprese sotto la più ampia disciplina degli *interna corporis acta* delle assemblee Parlamentari<sup>12</sup>. Il potere inquirente si limitava pertanto ad accogliere le decisioni prese dall'organo Legislativo, senza porre in essere particolari obiezioni, disponendo l'archiviazione del procedimento.

Intorno agli anni '80 sia la giurisprudenza ordinaria, che quella di merito, incominciarono a circoscrivere l'utilizzo del secondo comma dell'art. 68 Cost. alle questioni che prevedessero la procedibilità penale<sup>13</sup>. In ragione di ciò ne discese la sanzionabilità in sede civile per tutte quelle affermazioni che avevano nociuto alla onorabilità di persone terze, e con il conseguente inquadramento della dichiarazione diffamante nella più generica tutela accordata dall'art. 21 Cost., in tema di libertà di manifestazione del pensiero. Così l'art. 68, 2° comma, operando esclusivamente nel processo penale, non impediva la prosecuzione del giudizio in sede civile. Le prerogative parlamentari incominciarono pertanto a essere esposte ad azioni risarcitorie, nonostante fosse stata negata l'autorizzazione a procedere in sede penale. Il giudice comune, di volta in volta, si trovava così a valutare se la dichiarazione espressa dal parlamentare potesse essere ricondotta sotto la protezione di cui all'art. 68 1° comma o, viceversa, se la stessa dichiarazione dovesse ricadere nella più generica libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost.; con la contestuale procedibilità, sul piano civile, nei confronti di tutte quelle manifestazioni che fossero lesive dell'altrui diritto all'onore ed alla reputazione.

Le Camere, nella volontà di riuscire ad arrestare anche la prosecuzione del giudizio in sede civile, intrapresero una interpretazione dell'art. 68 Cost. che prevedeva una lettura combinata del primo e secondo comma, imponendo

---

<sup>11</sup> Sulla definizione di atti politici, v., su tutti, P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico) (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, pp. 220 e ss., E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, pp. 179 ss.

<sup>12</sup> Vasti sono gli scritti sul tema, si segnala, su tutti C. MORTATI, *Istituzioni, op. cit.*, II, pp. 1404 ss.

<sup>13</sup> M. MIDIRI, *Autorizzazione a procedere, (ad vocem)* in *Enc. giur.*, IV, Roma 1988, che configura l'autorizzazione a procedere quale condizione di perseguibilità dell'azione penale.

L'autorizzazione a procedere anche per la insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse (c.d. insindacabilità indiretta). Il perdurare della lettura suddetta, con la commistione tra primo e secondo comma dell'art. 68 Cost., portò ad un inevitabile scontro tra potere inquirente e potere politico che si tradusse nell'incardinamento del conflitto innanzi alla Corte Costituzionale.

La sentenza della Corte costituzionale n. 1150 del 1988 rappresenta ancora oggi il più importante punto di riferimento giurisprudenziale in tema d'insindacabilità parlamentare<sup>14</sup>, comunemente identificata dalla dottrina come il primo caso di trasformazione da parte delle Camere della c.d. *insindacabilità indiretta* in *insindacabilità vera e propria*<sup>15</sup>. La vicenda rappresenta il punto di emersione della conflittualità, sino ad allora latente, tra gli organi parlamentari e la magistratura, cioè tra le opposte esigenze di libero esercizio del mandato parlamentare e l'effettività della tutela giurisdizionale<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> C. MARTINELLI, *Insindacabilità parlamentare*, op. cit., p. 41.

<sup>15</sup> P. DI MUCCIO, *L'insindacabilità dei Parlamentari: una introduzione allo studio dell'art. 68, 1° comma, della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1986, pp. 699-700; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3° ed., Bologna, 2003, p. 246, secondo cui «la prassi delle Camere è incrostata in errore quando ha preteso di passare dal procedimento indiretto a vere e proprie dichiarazioni formali di insindacabilità per comportamenti avvenuti fuori dalle Camere e per fatti difficilmente collegabili all'esercizio delle funzioni»; L. CIAURRO, *Autorizzazione a procedere e giudizio civile*, in *Quad. cost.*, 1989, p. 514, che parla di un «*novum*, di una devianza rispetto ai precedenti ed ai criteri normalmente seguiti, di un "oltrepassamento" della decisione assunta dal Senato per la stessa fattispecie nella legislatura precedente; A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2000, pp. 289 e ss., ove si osserva che «prima della sentenza n. 1150, le Camere non hanno mai adottato (...), delibere d'insindacabilità con riferimento ad opinioni costituenti l'oggetto di processi civili, ma solo delibere d'insindacabilità "indiretta", essenzialmente strumentali al diniego dell'autorizzazione a procedere in sede penale».

La vicenda trae origine da tre articoli pubblicati su un quotidiano nazionale nel quale un parlamentare denunciava comportamenti presuntivamente criminosi posti in essere del Tribunale fallimentare di Roma. I giudici della sezione fallimentare, ritenendo il contenuto delle dichiarazioni del parlamentare lesive del loro onore e della loro reputazione, procedettero ad instaurare un procedimento penale nei confronti del senatore. La Camera di appartenenza, una volta ricevuta la richiesta di autorizzazione a procedere, negò la prosecuzione del giudizio accogliendo le osservazioni proposte dalla Giunta delle elezioni e delle immunità, la quale si era espressa nel modo seguente: «*Mentre per le opinioni espresse al di fuori delle sue funzioni il parlamentare incontra gli stessi limiti espressivi degli altri cittadini, tuttavia non possono essere frapposti condizionamenti ed ostacoli alla espressione di opinioni che il parlamentare intenda fare a commento del contenuto di atti tipici del mandato parlamentare anche quando tale commento è espresso dal parlamentare al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni, ma in connessione e a causa dell'esercizio delle funzioni stesse*». I danneggiati, vistisi privati della possibilità di proseguire il giudizio penale,

Il giudice delle leggi investito del conflitto si trovò nella necessità di dover delineare un quadro procedurale volto a fornire indicazioni, divenute oramai fondamentali, in merito al rapporto tra giudici e parlamento sulla competenza a concedere l'immunità. Con la sentenza n. 1150 del 1988 la Corte precisò quindi che:

a) spetta alla Camera di appartenenza il potere di valutare se il comportamento di un proprio membro sia riconducibile alla prerogativa dell'insindacabilità. Tale decisione avrà un effetto inibente nei confronti di una difforme pronuncia di responsabilità da parte dell'Autorità giudiziaria;

b) che tale potere non è arbitrario, ma deve essere correttamente esercitato;

c) ed infine, nel caso in cui l'Autorità giudiziaria ritenga che questo non sia avvenuto, può sollevare conflitto di attribuzioni – con le caratteristiche del conflitto per menomazione – per la contestazione dell'esercizio del potere in concreto inerente a vizi in procedendo, ovvero per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti<sup>17</sup>.

Tramite l'*escamotage* descritto, per la prima volta, la Corte trovò l'occasione per scendere nel dettaglio della questione e per affermare il proprio potere di valutare,

---

proseguirono il procedimento in sede civile, il quale sfociò con una pronuncia di risarcimento del danno a carico del parlamentare, in solido con il direttore del quotidiano. Durante la successiva legislatura, che vide la rielezione del parlamentare in questione, vi fu la riproposizione della richiesta di autorizzazione a procedere. A differenza di quanto accaduto in precedenza, l'Assemblea anziché confermare la sua precedente decisione, deliberò che i fatti per cui era stata richiesta l'autorizzazione a procedere nei confronti del Parlamentare, ricadevano nella prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost. e, dato che l'effetto naturale dell'insindacabilità consiste nell'irresponsabilità assoluta, penale, civile e amministrativa del parlamentare; il procedimento civile pendente veniva necessariamente assorbito nella suddetta dichiarazione di insindacabilità. Il Senato tramite la sua decisione aveva di fatto trasformato il diniego di autorizzazione a procedere, pronunciato nella precedente legislatura, in una dichiarazione di insindacabilità, con l'intento di inibire non solo il procedimento civile per risarcimento dei danni, che nel frattempo si era instaurato per gli stessi fatti e si era concluso con una sentenza di condanna, ma anche quello penale. E. FURNO, *op. cit.*, p. 102.

<sup>17</sup> Secondo la sentenza, «Il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto ad una regola di *self-restraint*, (esso) è soggetto ad un controllo di legittimità operante con lo strumento del conflitto di attribuzione (...) e perciò circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni della autorità giudiziaria». Nella fattispecie concreta, avendo il Senato valutato solo uno dei tre articoli contenenti le osservazioni diffamatorie, il potere non era esercitato in modo corretto, questo perché l'inibizione alla prosecuzione del giudizio, quale conseguenza della delibera che negava l'autorizzazione, non aveva esaminato quegli altri articoli comunque strettamente collegati alle dichiarazioni del parlamentare.

di volta in volta, il corretto esercizio della prerogativa. La critica che da subito venne sollevata dalla dottrina fu che secondo lo schema così delineato sarà la delibera parlamentare di insindacabilità a dare concretezza al conflitto di attribuzioni con il potere giurisdizionale<sup>18</sup>, concentrandosi l'opera di scrutinio sulla sola legittimità dell'operato delle Camere<sup>19</sup> senza dare il dovuto conto alla posizione del terzo offeso.

Dalla «sentenza-pilota» numero 1150 del 1988 dovranno passare ben dieci anni prima che la Corte Costituzionale, per la prima volta, annulli una delibera con la quale si era dichiarata l'insindacabilità. Con la sentenza n. 289 del 1998<sup>20</sup> la Corte

---

<sup>18</sup> Sulla sentenza in oggetto la dottrina, criticamente, notò come in base allo schema procedimentale delineato dalla Corte nella sentenza 1150 del 1988, il potere di valutazione da parte della Corte Costituzionale si inserisce in uno schema a *sensu unico* con la necessaria richiesta di autorizzazione alle Camere da parte del giudice *a quo* cui, solo successivamente, sarebbe concessa la possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni qualora lo stesso giudice si trovasse contrario alla statuizione delle Camere. E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1996-1998), (a cura di) R. Romboli, Torino 1999, pp. 339 e ss. Altri autori nei commenti che seguirono criticarono la lettura della Corte in quanto a loro dire sarebbe più corretto attribuire ai giudici «il compito di verificare quando procedere nel giudizio e quando invece ciò sia impedito dalla garanzia della insindacabilità». Cfr. R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera delle Camere e una lettura più morbida del “nesso funzionale” da parte della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 997.

<sup>19</sup> Il problema venne in parte affrontato nella successiva sentenza n. 443 del 1993 in quanto con la stessa si afferma l'innovativo principio secondo il quale ove manchi del tutto una pronuncia della Camera di appartenenza del parlamentare, «può» e «deve» sul punto decidere il giudice ordinario. Con la sentenza numero 443 del 1993, la Corte colma una potenziale lacuna della sentenza n. 1150 del 1988, affermando il potere/dovere del giudice di pronunciarsi autonomamente sull'applicabilità dell'art. 68, comma I, in assenza (o in attesa) della delibera parlamentare. Viene meno quella che veniva comunemente definita come la c.d. pregiudizialità parlamentare. Cfr. F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 2390; A. PACE, *Il «nulla osta» parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una «questione» ex artt. 24 comma 1, 68 comma 1, e 101 comma 2 Cost., ormai da archiviare?*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 1120.

<sup>20</sup> Il procedimento trae le sue origini da alcune dichiarazioni dell'On. Roberto Calderoli effettuate nel corso di un comizio tenutosi il 30 aprile del 1993 contro il Presidente della Repubblica a seguito delle quali venne raggiunto da una informazione di garanzia da parte della Procura di Bergamo per il reato di cui all'art. 278 c.p. Al provvedimento della Magistratura, il deputato rispose con una serie di nuove affermazioni diffamatorie e venne citato per tali ragioni al risarcimento del danno per diffamazione. In data 31 gennaio 1996 la Camera ritenne coperte dalla insindacabilità sia le frasi ingiuriose verso il Capo dello Stato che quelle contro la magistratura. Il Tribunale decideva così di sollevare il conflitto innanzi la Corte Costituzionale vertente sulle frasi oggetto del giudizio civile. Per commenti alla sentenza si veda, M. SICLARI, *I limiti all'insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentari*, in *Gazz. Giur.*, 36/98, n.

perviene a tale conclusione precisando come le attività ricoperte dalla guarentigia debbano essere necessariamente «funzionali all'esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo» e che il «nesso funzionale» ne costituisce il discrimine<sup>21</sup>. La Consulta, pur di mostrarsi rispettosa dei canoni procedimentali inaugurati con la sua precedente giurisprudenza, e soprattutto preoccupata di non invadere la sfera delle valutazioni discrezionali riservate agli organi parlamentari, precisa come il proprio sindacato si limiti alla mera verifica «esterna o esteriore» del corretto esercizio del relativo potere ed al controllo di eventuali vizi *in procedendo* da parte delle Camere<sup>22</sup>. Solo con la successiva sentenza n. 329 del 1999 la Corte arriva ad affermare che lo scrutinio poteva spingersi sino a valutare la congruità del percorso argomentativo della delibera ed a rilevare un eventuale «errore di diritto»<sup>23</sup>, racchiuso nella stessa motivazione della giurisprudenza parlamentare, sufficiente all'annullamento della delibera di insindacabilità.

I giudici di legalità decidono nel senso di non andare oltre al limite della soglia attinente al merito della valutazione parlamentare, riservandosi l'unico vaglio sulla deliberazione che abbia eventuali errori in *procedendo* o in *judicando*.

Nell'anno 2000 viene a maturarsi un mutamento di rotta della giurisprudenza costituzionale, inaugurato dalle celebri e coeve<sup>24</sup> sentenze n. 10 ed 11 del gennaio

---

289, in *Dir. Pen. e proc.*, 1998, pagg. 53-58. La sentenza si segnala anche per aver negato la possibilità del terzo leso di potersi costituire nel giudizio per conflitto di attribuzione. A commento della sentenza si veda inoltre, F. PETRANGELI, *Insindacabilità parlamentare: una nuova fase inaugurata con qualche incertezza*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3597 e ss., e A. PERTICI, *E' ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti e delle opinioni espresse*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3613 e ss; F. BIONDI, *La delibera parlamentare di insindacabilità, il problema della rilevanza giuridica esterna della motivazione e il sindacato della corte stessa*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3909 e ss.

<sup>21</sup> Cfr. punto 11 del *Considerato in diritto*.

<sup>22</sup> Nella motivazione della sentenza n. 289 del 1998 la Corte, ribadendo quanto asserito in precedenza, precisava quindi come il giudice costituzionale non fosse chiamato a riesaminare nel merito la valutazione compiuta dalla Camera di appartenenza, bensì dovrà limitarsi a verificare se la stessa Camera avesse compiuto una corretta valutazione dei presupposti. Punto 5.1. *Considerato in diritto*; E. FURNO, *op. cit.*, p. 177; G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 149.

<sup>23</sup> Così G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le Camere nei conflitti* (a cura di) G. Azzariti, Torino 2002, p. 224.

<sup>24</sup> La particolarità risiede nel fatto che il mutamento di indirizzo in tema di insindacabilità derivi da due sentenze ravvicinate e redatte da due giudici differenti. Questo è sintomatico

2000<sup>25</sup>. Le sentenze si ricordano per l'evidente sforzo della Consulta teso ad ampliare il sindacato in materia<sup>26</sup>. La Corte sembra prendere atto della necessità di enucleare un parametro giuridico più solido cui ancorare l'interpretazione dell'art. 68, I c., Cost<sup>27</sup>. Per questo motivo diviene consapevole dell'impossibilità di verificare in astratto la correttezza sul piano costituzionale della delibera di insindacabilità «senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione [...] sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione»<sup>28</sup>. Quindi, non più una verifica rigorosamente esterna o meramente esteriore, bensì interna sulla delibera di insindacabilità; non già un sindacato esclusivamente limitato alla «plausibilità» ed alla «non arbitrarietà» dell'atto camerale, ma un controllo penetrante il merito della questione, ed esteso all'interno del rapporto controverso tra le parti configgenti<sup>29</sup>.

La Corte per la prima volta, quindi, decide di «precisare, rispetto alla (sua) precedente giurisprudenza (...) della Corte ed anche in vista di esigenze di certezza»<sup>30</sup>, in che cosa debba consistere il nesso funzionale e in che grado possa scriminare l'opinione espressa dal parlamentare<sup>31</sup>.

Nella sentenza n. 10 del 2000 la Consulta afferma che rientra tra le attribuzioni del giudice penale, e non della Corte, «la risposta se le dichiarazioni in questione integrino gli estremi del reato ascritto al deputato, o non concretino piuttosto la

---

nell'intendimento di come il «cambiamento di rotta» sia stato condiviso dall'interno *plenum* della Consulta.

<sup>25</sup> Corte cost. 17 gennaio 2000, n. 10 in *Giur. cost.*, 2000, p. 70 ss., con nota di A. PACE, *L'art. 68, 1° comma, Cost. e la svolta interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze 10 e 11 del 2000*, *ivi*, pp. 85 s., e 17 gennaio 2000, n. 11, *ivi*, pp. 89 ss.

<sup>26</sup> Si esprime in tal senso, E. FURNO, *op. cit.*, p. 176.

<sup>27</sup> In modo favorevole rispetto a questo nuovo indirizzo giurisprudenziale, A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 2000, p. 307.

<sup>28</sup> Cfr. sentenza 11 del 2000, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>29</sup> Preliminarmente, la Corte ritiene opinioni funzionali «quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecamente delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea», cfr. punto 4, *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> Punto 4, *Considerato in diritto*.

<sup>31</sup> La Corte sembra richiamarsi nel caso di specie ad una risalente dottrina, che restringeva l'immunità ai soli atti strettamente inerenti alla funzione. C. MORTATI, *Istituzioni*, *op. cit.*, p. 492.

*manifestazione di diritto di critica*». Precisa inoltre come «*la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o senatore in sede parlamentare non può bastare*» a proteggere le dichiarazioni stesse dalla prerogativa di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. Il sistema che va delineando la Corte tende, quindi, a privilegiare non tanto la «sede» (parlamentare) delle dichiarazioni, quanto la natura «funzionale» delle stesse<sup>32</sup>.

La nuova strada intrapresa dalla Corte non rappresenterà un caso isolato; la sua giurisprudenza successiva tenderà a confermare ed a rendere consolidato il nuovo intendimento<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Un atto può senz'altro dirsi parlamentare, difatti, anche se compiuto *extra moenia*. Si pensi agli atti posti in essere dalle Commissioni parlamentari d'inchiesta. Per una analisi approfondita delle Commissioni d'inchiesta si veda R. DICKMANN, *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, 2009.

<sup>33</sup> Questo è testimoniato dal fatto che nelle tre sentenze successive, nn. 56, 58 e 82 del 2000, furono ribaditi gli stessi criteri ricostruttivi presenti nelle sentenze 10 ed 11. I tre episodi videro come protagonista l'On. Sgarbi, autore di dichiarazioni contro altrettanti magistrati. Nel primo, durante una trasmissione televisiva andata in onda su una rete nazionale il 24 gennaio 1995, l'On. Sgarbi pronunciò frasi offensive per la reputazione del sostituto procuratore della Repubblica Luigi Esposito tendenti a negare la correttezza professionale del magistrato, in particolare per quanto concerneva il trattamento di persone sottoposte a custodia cautelare. Nel secondo, sempre nel corso di una trasmissione televisiva, l'On Sgarbi sosteneva che l'allora giudice istruttore del Tribunale di Brescia, dott.ssa Gemma Cotti Cometti aveva prosciolto un magistrato, imputato in un processo penale, per mero favoritismo e solidarietà tra colleghi. Infine, nel terzo episodio, il deputato si rendeva protagonista di un violento attacco verbale, sia tramite la carta stampata che attraverso gli schermi televisivi, nei confronti di un pretore di Venezia, in precedenza giudice di un procedimento che vedeva imputato lo stesso On. Sgarbi. In tutti e tre i casi la Giunta addiveniva ad una delibera di insindacabilità sulla base di un generico contesto politico senza trovare un effettivo nesso funzionale rispetto alla attività svolta. Nella sentenza n. 56, la Consulta ammonisce le Camere e affida loro le linee-guida da osservare: «*Occorre dunque che la prerogativa trovi una sua delimitazione funzionale: senza di essa, la prassi attuativa trasformerebbe l'istituto in una sorta di privilegio personale, conferendo a deputati e senatori uno stato personale di favore circa l'ambito e i limiti della libertà di manifestazione del pensiero. Con evidente distorsione del principio di uguaglianza e di pari opportunità fra i cittadini nella dialettica politica*», punto 3 del *Considerato in diritto*, della sentenza n. 56 del 2000. Ancora più esplicita la sentenza n. 58 del 2000: «*trattandosi, nella specie, di opinioni espresse al di fuori dell'ambito dei lavori parlamentari, va riscontrata l'esistenza del nesso funzionale, che deve consistere non già in una semplice forma di collegamento – di argomento o di contesto – fra attività parlamentare e dichiarazioni, ma più precisamente nella "identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare" (...) (una) corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche*». Punto 3, *Considerato in diritto*, sentenza 58 del 2000.

Per quello che attiene alla posizione del diritto di difesa del danneggiato, questo sarebbe comunque tutelato anche in conseguenza della decisione del giudice di primo grado di ritenere la fattispecie sottopostagli ricoperta da insindacabilità: alla persona offesa sarebbe comunque consentita la strada dei mezzi di impugnazione avverso tale decisione.

Questione diversa rappresenta il caso in cui il motivo ostativo alla realizzazione del proseguimento del giudizio non sia una sentenza di primo grado sfavorevole, ma un impedimento processuale non imputabile al danneggiato. È, per esempio, il caso di un tardivo deposito del ricorso e dell'ordinanza che ammette il conflitto; la mancata menzione nel ricorso delle frasi ritenute infamanti; la mancata indicazione della data in cui si verificò l'evento lesivo, etc., casi nei quali si determina l'improcedibilità del giudizio innanzi alla Corte<sup>34</sup>. La negligenza dei giudici ricorrenti è resa ancora più grave dalla circostanza che dietro ogni conflitto sull'insindacabilità parlamentare vi è quasi sempre una parte offesa dalle dichiarazioni del parlamentare che si vede privata del proprio diritto ad agire ed a difendersi. L'impossibilità di proseguire il giudizio innanzi al Tribunale a seguito di una declaratoria di inammissibilità da parte della Corte Costituzionale ha portato negli ultimi anni ad un uso costante del ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, nella parte in cui prevede che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata (...) da un tribunale (...) il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie relative ai suoi diritti e doveri di carattere civile.»<sup>35</sup>

La giurisprudenza CEDU si trova così ad essere al centro del dibattito sull'insindacabilità aggiungendo nuovi tasselli interpretativi alla già copiosa giurisprudenza nazionale sull'istituto, con particolare riferimento alla

---

<sup>34</sup> La sentenza n. 449 del 1997 rappresenta un emblematico esempio di come la Corte utilizzi l'*escamotage* processuale per evitare di scendere nel merito di un conflitto che sembrava avere tutti i presupposti per essere accolto e, al tempo stesso, sollecita i giudici ad un maggiore rispetto delle regole.

<sup>35</sup> Si veda, G. REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, *Giur. cost.*, n. 2 del 2009, p. 1301.

compressione del diritto di difesa del privato cittadino asseritamente offeso dalle dichiarazioni del parlamentare.

### **3.- La giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di diritto di accesso al giudice.**

Per consolidata giurisprudenza, il «diritto di accesso ad un tribunale», pur non essendo sancito espressamente nella Carta EDU, trova la sua consacrazione nell'art. 6, par. 1. La disposizione suddetta sancisce il diritto ad un «processo equo» dal quale deriva l'esistenza di un «diritto di accesso al giudice» quale logico suo corollario<sup>36</sup>. Secondo la Corte di Strasburgo, sarebbe inconcepibile che l'art. 6 § 1 CEDU descrivesse dettagliatamente alcune garanzie, quali l'equità, la pubblicità e la celerità del processo senza poi accordare a soggetti che hanno proposto un'azione civile o siano imputati in un processo penale, la possibilità di beneficiare effettivamente dell'accesso ad un giudice. È stato, così, affermato che dall'art. 6 § 1 CEDU derivi la priorità di un «diritto *al* processo»<sup>37</sup>, ossia del diritto a far valere

---

<sup>36</sup> Cfr. sentenze *Golder c. Regno Unito*, 21 febbraio 1975, n. 4451/70, § 36 nella quale la Corte di Strasburgo giunge alla conclusione che la disposizione richiamata garantisce a ciascuno il diritto a che un tribunale esamini tutte le contestazioni relative ai suoi diritti e doveri di carattere civile (e verifichi la fondatezza di ogni accusa penale), consacrando così il “*right to a court*”, del quale il “*right of access, that is the right to institute proceedings before courts in civil matters, constitutes one aspect only*”. Negli stessi termini, v. *Waite e Kennedy c. Germania*, 18 febbraio 1999, n. 26083/94, in Riv. dir. int., 2000, p. 168 e ss., § 50., *McElhinney c. Irlanda*, 21 novembre 2001, n. 31253/96, § 33; *Cordova v. Italia*, 30 gennaio 2003, n. 40877/98, § 48. Per esempio, in materia civile, «*la preminenza del diritto non è affatto concepibile in assenza della possibilità di accedere ai tribunali*», ed ancora, «*Il principio secondo il quale una controversia civile deve poter essere portata davanti a un giudice si annovera fra i numerosi principi fondamentali di diritto universalmente riconosciuti; tale è il caso del principio di diritto internazionale che vieta il diniego della giustizia. L'articolo 6 § 1 deve leggersi alla loro luce*», Corte, *Golden c. Regno Unito*, M. DE SALVIA, *Compendium della CEDU: le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2000, p. 102.

<sup>37</sup> È stato affermato che dall'art. 6 § 1 CEDU derivi la priorità di un «diritto al processo», ossia del diritto a far valere giudizialmente le proprie ragioni, piuttosto che una serie di “diritti nel processo”, v. M. CHIAVARO, *Art. 6, in Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, (a cura di) Bartole S., Conforti B., Raimondi G., Padova 2001, p. 156. Cfr. anche *Golden c. Regno Unito, idem*, Corte EDU, sentenza del 21 settembre 1994, *Fayed c. Regno Unito*, ric. 17101/90, §§ 75-77, dove, peraltro, la Corte afferma che non può essere consentito ad uno Stato di sottrarre alla competenza dei tribunali tutta una serie di azioni civili o esonerare da ogni responsabilità civile interi gruppi o categorie di persone.

giudizialmente le proprie ragioni, piuttosto che una serie di «diritti *nel* processo»<sup>38</sup>. Se si esaminano analiticamente i singoli commi dell'articolo in questione, ci si rende conto di come questi delineino singoli profili del generale «diritto di difesa»<sup>39</sup>. L'importanza dell'articolo può essere facilmente compresa se si considera che la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, a cui la Convenzione è preposta, può trovare effettiva implementazione solo attraverso un corretto esercizio della giurisdizione<sup>40</sup>.

In considerazione di quanto detto, la discrezionalità accordata agli Stati nel regolamentare la funzione giurisdizionale dovrà rispettare una serie di criteri «minimi» rinvenibili nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale si riserverà di accertare che:

a) la limitazione di accesso avvenga per uno scopo legittimo (*un but légitime*).

b) sussista un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impegnati ed il fine perseguito<sup>41</sup>.

---

Nel caso in questione, la Corte ha ritenuto che il sistema inglese dei *reports* da parte degli *Inspectors* fornisca garanzie sufficienti alle persone oggetto della relazione e proporzionate all'interesse pubblico ad assicurare una buona gestione e trasparenza negli affari commerciali di società pubbliche. Sono ammissibili limiti molto più ampi nei confronti degli uomini di affari, rispetto a semplici privati cittadini, poiché i primi si espongono inevitabilmente e consciamente ad un attento controllo delle loro azioni da parte della stampa, ma anche e soprattutto da parte di tutti gli organi che rappresentano gli interessi della collettività. Cfr. E. CIOCCARELLI, *Immunità parlamentare e Cedu, su Associazione de i costituzionalisti.it, Rivista n. 1/2011.*, p. 2, nota 6.

<sup>38</sup> Cfr. *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, op. cit.*, p. 207, dove si ricorda come l'art. 6 consacrò "il principio della «preminenza del diritto» che prende corpo grazie ad una serie di diritti processuali che si collegano ad un diritto di portata generale, qual è il "diritto ad una buona amministrazione della giustizia".

<sup>39</sup> L'articolo 6, comma 1, CEDU rappresenta dunque una delle disposizioni centrali della Convenzione e quella più sovente richiamata dai ricorrenti nei giudizi innanzi alla Corte di Strasburgo. Esso si collega a quanto enunciato dall'art. 10 e dall'art. 11 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e ripreso negli artt. 47 e 48 della Carta fondamentale dell'Unione Europea (Nizza 2000).

<sup>40</sup> S. BERTOLE – P. DE SIENA – G. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova 2012, p. 174.

<sup>41</sup> Cfr. *Golden c. Regno Unito, idem, , Fayed c. Regno Unito*. Con quest'ultima sentenza la Corte di Strasburgo specificò come le fosse del tutto precluso il compito di enucleare «un diritto che sia completamente svincolato e sia privo di alcun fondamento giuridico rispetto allo Stato parte della controversia». Nonostante ciò, escludeva che «uno Stato possa, senza riserve o senza controllo degli organi della Convenzione, creare delle "zone franche" nei confronti di determinati soggetti, sottraendo alla responsabilità civile tutta una serie di gruppi o categorie di persone». Tale decisione sembrò porsi

Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, le immunità non sono viste come lesive del diritto di accesso al giudice, essendo riconducibili a finalità ritenute legittime: in particolare l'irresponsabilità dei parlamentari per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni è considerata come strettamente funzionale al sistema di democrazia liberale per la tutela del dibattito politico e, allo stesso tempo, per la separazione del potere legislativo da quello giudiziario<sup>42</sup>.

E' facoltà del cittadino ricorrere innanzi alla Corte di Strasburgo, assicurando in tal modo una garanzia sovra-nazionale per la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, oltre alle forme di tutela già presenti nelle varie Carte costituzionali nazionali<sup>43</sup>. La Corte EDU valuterà se gli *effetti* di una interpretazione eccessivamente estensiva dell'istituto possa aver prodotto, di volta in volta, una lesione del diritto di difesa del ricorrente<sup>44</sup>.

---

come primo tassello verso un lento attacco della Corte di Strasburgo nei confronti delle prerogative parlamentari

<sup>42</sup> La Corte di Strasburgo ricorda che benché *in linea di principio* il riconoscimento dell'immunità parlamentare non sia *di per sé* una restrizione sproporzionata al diritto d'accesso ad un tribunale, il suo compito è quello di verificarne la compatibilità con la Convenzione. Già nel 1969 fu dichiarato irricevibile un ricorso presentato da un cittadino austriaco che lamentava una violazione del suo diritto di accesso al giudice (Corte EDU, sentenza del 6/2/1969, X. c. Austria, Rapporto della Commissione sul ricorso n. 3374/67., in Commissione, Ann. 12, p. 247.) In quella circostanza venne stabilito come «secondo un principio di diritto pubblico generalmente riconosciuto negli Stati a regime parlamentare, e soprattutto negli Stati parti della Convenzione, nessun parlamentare può essere citato in giudizio, senza il consenso del Parlamento, per le opinioni espresse nell'esercizio del suo mandato (...). Le disposizioni dell'articolo 6 § 1, secondo le quali ogni persona ha diritto a che la sua causa in materia civile, sia trattata da un tribunale indipendente ed imparziale, devono essere interpretate sotto riserva dell'immunità parlamentare tradizionalmente riconosciuta (...). Infatti non è concepibile che gli Stati parti della Convenzione abbiano voluto, impegnandosi a riconoscere il diritto definito nell'articolo 6, derogare ad un principio fondamentale del sistema parlamentare contenuto nelle costituzioni della quasi totalità degli Stati», M. DE SALVIA, *Compendium, op. cit.*, p. 108.

<sup>43</sup> L'adeguamento alle sentenze definitive della Corte EDU costituisce, infatti, per gli Stati contraenti, ai sensi dell'art. 46, par. 1, CEDU, l'oggetto di uno specifico e speculare obbligo di conformazione.

<sup>44</sup> Lo scrutinio della Corte EDU posto in essere tramite un raffronto rispetto a un modello ideale – generato dalla comparazione con i diversi ordinamenti – è conseguenza della volontà di non caricare la propria decisione di un contenuto estremamente politico. Rimaneva pertanto sullo sfondo la *vexata questio* sulla necessità, negli ordinamenti moderni, delle prerogative parlamentari. Portata avanti questa scelta, la Corte EDU si è limitata a sanzionare solo quelle «storture» che si palesino nei singoli ordinamenti rispetto al «regime costituzionale comune» inerenti a quel corpo di norme vigenti nei diversi ordinamenti costituzionali europei. Tale operazione non comporterà, in ogni caso, la sostituzione della Corte EDU alle giurisdizioni interne, in virtù del principio di sussidiarietà che regola l'attività della Corte europea dei diritti

Peraltro, nelle sentenze *Le Compte, Van Lauven e De Mayere*, la Corte precisa come l'art. 6 § 1 non debba necessariamente essere invocato nel corso di un procedimento *in itinere*, ma possa essere richiamato anche da quel soggetto che, dolendosi di non aver avuto l'opportunità di sottoporre tale contestazione ad un tribunale, non sia stato posto nelle condizioni di poter esercitare in modo pieno le azioni volte a tutela dei diritti sanciti nella Carta. Così l'effettività del «diritto di accesso» si traduce nella possibilità da parte di un individuo di poter contestare, in maniera certa e concreta, un atto che costituisce una limitazione rispetto alla salvaguardia dei suoi diritti<sup>45</sup>.

Dal 1998 ad oggi la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha emesso diverse sentenze di condanna nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 6 comma 1 CEDU relative ai casi di applicazione dell'art. 68 c. 1 Cost<sup>46</sup>.

Fatta salva la natura ontologica dell'istituto delle prerogative parlamentari<sup>47</sup>, la Corte EDU ha sempre incentrato la propria giurisprudenza sulla «proporzionalità» tra la compressione del diritto di difesa e l'esercizio libero dell'attività politica. Tale criterio è ben esplicito nella sentenza *De Jorio* dove, riprendendo argomentazioni già esposte nella sentenza *Cordova*, avrà modo di precisare che:

1) l'esistenza di istituti di immunità a favore dei parlamentari fa parte di una «prassi di lunga data», e che essi non sono *ex se* contrari alla Convenzione, essendo la *ratio* generale dell'istituto apprezzabile e comprensibile;

---

dell'uomo. Corte EDU, *A. c. The United Kingdom*, par. 65 e cfr. Anche *Concurring Opinion of Judge J.P. Costa*; E. CAVASINO, *Insindacabilità parlamentare e diritti fondamentali: un problema solo italiano?*, in *Dir. pubb. comp. ed europeo*, IV, 2010, p. 1381.

<sup>45</sup> Corte EDU, sentenza del 30 ottobre 1998, *Bellet c. Francia*, ric. 8212/97. Il caso trae origine da un ricorso presentato dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dal sig. Bellet, un cittadino francese al quale, nel 1983, era stato diagnosticato il virus dell'immunodeficienza acquisita (HIV), a seguito delle numerose trasfusioni alle quali era costretto a sottoporsi in quanto emofiliaco.

<sup>46</sup> Corte EDU, *Cordova c. Italy* (n.1) causa 40877/98, sent. 30 gennaio 2003; Corte EDU, *Cordova c. Italy* (n.2), causa 45649/99, sent. 30 gennaio 2003; Corte EDU. *De Jorio c. Italy*, causa 73936/01, sent. 3 gennaio 2004, Corte Edu, *Ielo c. Italy*, causa 23053/02, sent. 6 dicembre 2005; Corte EDU, *Patrono, Casini and Stefanelli c. Italy*, causa 10180/04, sent. 20 aprile 2006; Corte EDU, *CGIL and Cofferati c. Italy* (n.1), causa 46967/07, sent. 24 febbraio 2009; *CGIL and Cofferati c. Italy* (n.2), causa 2/08, sent. 6 aprile 2010.

<sup>47</sup> Di veda anche Corte EDU, *A. c. Royaume-Uni* del 17 dicembre 2002.

2) l'irresponsabilità del parlamentare, in qualsivoglia forma essa sia positivamente realizzata dall'ordinamento nazionale, porta necessariamente con sé una limitazione nel diritto di accesso alla giustizia da parte di chi sia danneggiato dal contegno del parlamentare, o si ritenga tale;

3) la compressione del diritto del singolo concreta un diniego del «diritto a un tribunale», e quindi violazione dell'art. 6, primo comma, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ove non vi sia un rapporto ragionevole di proporzionalità tra scopo perseguito dall'immunità e mezzi apprestati per garantirlo (*un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé*), cosicché il cittadino si trovi soggetto a restrizioni nell'esercizio del diritto talmente penetranti da eliderlo sostanzialmente<sup>48</sup>;

Nei casi sottoposti al suo esame, il completo diniego di accesso alla giustizia – rappresentato dal rifiuto di promuovere conflitto di attribuzioni avverso la delibera di insindacabilità o da una sentenza di inammissibilità della Corte<sup>49</sup> – risulterebbe, a detta della Corte di Strasburgo, una misura sproporzionata rispetto alla causa che

---

<sup>48</sup> Nel caso specifico, un'intervista resa ad un giornalista (per di più svoltasi al di fuori delle aule parlamentari), non può riferirsi alle funzioni parlamentari in senso stretto, ma piuttosto può essere ricompresa in un mero contrasto tra privati. Per queste ragioni, mancando un legame evidente con la funzione rappresentativa, la Corte di Strasburgo propose per una interpretazione restrittiva (*interprétation étroite*) della nozione di proporzionalità tra scopi dell'immunità e mezzi per realizzarla. Corte EDU. *De Jorio c. Italy*, causa 73936/01, sent. 3 gennaio 2004.

<sup>49</sup> Sentenza Corte cost. 417 del 4 novembre 1999, *Ielo c. Italia*, ric. 23053/02 del 6 dicembre 2005. Il caso riguarda l'on. Tiziana Parenti per il reato di diffamazione a mezzo stampa in danno del dott. Paolo Ielo. Nelle dichiarazioni in contestazione l'on Parenti criticava la decisione del dott. Ielo (pubblico ministero nell'inchiesta penale sul finanziamento del partito comunista all'epoca della cd. Mani pulite) di chiederne l'archiviazione. Ne scaturì un susseguente ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati volta all'annullamento della deliberazione, adottata dall'Assemblea nella seduta del 22 ottobre 1997, con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità di dichiarazioni rese alla stampa dalla stessa parlamentare e per le quali si procedeva penalmente. Il dott. Ielo, quindi, ricorreva alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando la violazione del diritto di accesso al giudice come garantito dall'art. 6 § 1 CEDU. Secondo il ricorrente, infatti, sia la deliberazione della Camera che la sentenza della Corte costituzionale avevano violato la lettera e lo spirito dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. A commento della sentenza, T.F. GIUPPONI, *Il "caso Ielo" in Europa: Strasburgo "condanna" la Corte italiana in materia di insindacabilità?* in *Forum Quad. cost.*, 2006. e L.G. SCIANNELLA, *Una nuova sentenza in materia di insindacabilità parlamentare e diritto di azione in giudizio. Corte europea v. giudice costituzionale: incentivo ad un ripensamento della materia a livello normativo?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, p. 780.

persegue, e costituirebbe una violazione del diritto fondamentale ad avere una tutela giurisdizionale. Medesima violazione venne riscontrata anche quando l'interruzione del procedimento era dovuta alla mancata riassunzione della causa in seguito alla sospensione del giudizio quale logica conseguenza processuale del sollevamento del conflitto innanzi la Corte Costituzionale<sup>50</sup>. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di insindacabilità parlamentare ravvisa la mancata decisione nel merito della questione come una violazione del «principio della preminenza del diritto in una società democratica» ponendosi in contrasto, per queste ragioni, con l'art. 6 CEDU<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> A norma dell'articolo 297 c.p.c, riformato dalla Legge 18 giugno 2009, n. 69. «Se col provvedimento di sospensione non è stata fissata l'udienza in cui il processo deve proseguire, le parti debbono chiederne la fissazione entro il termine perentorio di tre mesi dalla cessazione della causa di sospensione di cui all'art. 3 del Codice di procedura penale o dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce la controversia civile o amministrativa di cui all'articolo 295». All'epoca dei fatti, precedenti al 2009, le parti in causa avevano la possibilità di riassumere la causa nel termine di 6 mesi dal momento della sospensione del giudizio. La Corte europea dei diritti dell'Uomo con la sent. n. 46967/07 del 24 febbraio 2009 ha accolto il ricorso promosso da Sergio Cofferati e dalla CGIL, che avevano affermato di non aver avuto la possibilità di far valere davanti alla giurisdizione italiana il diritto al ristoro per la lesione della propria onorabilità conseguente ad un'intervista rilasciata il 25 marzo 2002 al Messaggero, in occasione della quale il ministro delle riforme e deputato, Umberto Bossi, aveva asserito – pochi giorni dopo l'assassinio del Prof. Marco Biagi (19 marzo 2002), dopo un serrato dibattito parlamentare (20 marzo 2002) e dopo una manifestazione della CGIL contro il governo, accusato di voler abrogare l'art. 18 dello statuto dei lavoratori (23 marzo 2002) – che tale omicidio era maturato a seguito del clima di scontri creato dalla sinistra sindacale. L'effetto di tale dichiarazione era stato amplificato anche dal titolo dell'intervista: «Senza le riforme il Governo è morto: le menzogne della CGIL hanno creato l'alibi che ha condotto all'omicidio Biagi». La Corte di Strasburgo ha operato la propria ricostruzione della questione partendo proprio dal testo dell'intervista, integralmente riportata al punto 10 della sentenza in commento. La questione è così riassunta da 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 *www.federalismi.it*, 2009.

<sup>51</sup> Il principio della "preminenza del diritto in una società democratica" è rinvenibile nelle precedenti pronunce ed in particolare nelle sentenze *Cordova 1* (punto 52), *Cordova 2* (punto 53) e *De Jorio* (punto 45), sostanziosamente nel godimento da parte di ciascun soggetto giuridico "della possibilità chiara e concreta di contestare un atto lesivo dei propri diritti" (punto 65), ancorché con eccezioni ispirate al "principio di proporzionalità" o alla persecuzione di uno "scopo legittimo" e che comunque non la pregiudichino nella sostanza (punto 68).

### **3. – Il conflitto di attribuzioni come strumento di riequilibrio del diritto di difesa del soggetto asseritamente offeso dal parlamentare?**

A differenza della giurisprudenza nazionale incentrata sulla teoria del «nesso funzionale», la Corte di Strasburgo ha abbracciato in un primo momento una visione maggiormente «spaziale» della prerogativa: tale criterio esclude dall'ambito di applicazione della prerogativa gli atti posti in essere al di fuori della sede parlamentare<sup>52</sup> mentre rimanevano coperte dalla insindacabilità le opinioni espresse ed i voti dati nel corso delle procedure che si svolgevano all'interno delle Assemblee legislative<sup>53</sup>. Nella più recente giurisprudenza, nonostante il diverso orientamento di partenza, si è avuto modo di registrare una tendenziale convergenza sul piano della concreta estensione della prerogativa tra la corte nazionale e quella di Strasburgo<sup>54</sup>. Diversa è la questione che attiene alla lesione del «diritto di accesso al giudice» secondo la ricostruzione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo. Quest'ultima, difatti, ha sovente ammonito lo Stato italiano per l'inadeguatezza dei mezzi di garanzia apprestati a tutela del diritto sancito dall'art. 6, 1 comma, CEDU<sup>55</sup>. La Corte di Strasburgo ha più volte censurato lo Stato

---

<sup>52</sup> Nel caso *CGIL et Cofferati c. Italia*, una *dissenting opinion* ha abbracciato la tesi diversa secondo la quale il criterio così delineato possa comprimere eccessivamente la libertà di espressione del parlamentare, garantita dalla CEDU anche nell'art. 10, e tralasci le dinamiche nelle quali il parlamentare svolge in concreto le sue funzioni: una democrazia nella quale i mezzi di comunicazione di massa costituiscono uno strumento imprescindibile di esercizio del mandato rappresentativo. Cfr. *CGIL & Cofferati v. Italy*, appl. n. 46967/07, *dissenting opinion* Sajó e Karakaş e *CGIL and Cofferati v. Italy n. 2*, appl. no. 2/08, *judg.* 6.4.2010.

<sup>53</sup> *Ielo v. Italy*, appl. N. 23053/02, *De Jorio v. Itali*, appl. N. 7393/01. Per le sentenze in oggetto si rinvia al III capitolo del presente scritto. Va segnalato a tal proposito che la necessità di utilizzare un criterio differente da quello spaziale, quale è quello del nesso funzionale proposto dalla giurisprudenza costituzionale italiana, è stato prospettato anche dall'A.G. Poiares Maduro nel caso *Marra* dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee in una questione relativa alle prerogative dei parlamentari europei, *CGCE*, sent. 21.10.2009, C-200/07 e C-201/07, *Marra c. De Gregorio e Clemente*. *Concl.* 26.6.2008 par. 37.

<sup>54</sup> Si vedano le sentenze nn. 10 e 11 del 2000 della Corte Costituzionale e le sentenze *Patrono, Casini Stefanelli c. Italia* della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>55</sup> Spesso la Corte di Strasburgo nelle sue pronunce ha messo in risalto il problema della mancanza di terzietà della Corte Costituzionale nel momento in cui si trova a decidere sulla delibera di insindacabilità e della conseguente compressione del diritto del terzo offeso dalle dichiarazioni del parlamentare.

Italiano per non aver predisposto, a tutela del terzo offeso, uno strumento capace di fornire in modo adeguato una decisione che si spinga sino ad esaminare nel merito la questione<sup>56</sup>. Lo schema nazionale disciplinato dalla legge 140 del 2003 prevede un controllo «diffuso» da parte dei giudici comuni in riferimento alla concessione delle prerogative parlamentari. Ogni qualvolta il giudice investito del giudizio propenda per l'insindacabilità, questo dovrà provvedere con sentenza di proscioglimento o con decreto di archiviazione, ponendo fine al giudizio. Se, viceversa, il giudice del procedimento ritenga non sussistente la scriminante, la medesima legge prescrive l'obbligo dell'invio «senza ritardo» e con «ordinanza non impugnabile» della questione alla Camera di appartenenza del parlamentare, cui spetterà la decisione. Successivamente, e solo qualora il giudice *a quo* non dovesse convenire con le risultanze della delibera parlamentare – secondo lo schema classico delineato dalla sentenza n. 1150 del 1988 – quest'ultimo potrà rivolgersi alla Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato volto a contestare l'eventuale cattivo esercizio del potere delle Camere. E' in questo passaggio che la Corte di Strasburgo ha avuto modo di osservare come il problema risiederebbe nel caso in cui, come visto, a seguito della delibera di insindacabilità apprestata dalle Camere, il giudice *a quo* non ritenesse necessario sollevare il conflitto innanzi la Corte Costituzionale. Le sentenze n. 10 e 11 del 2000, se da una parte hanno avuto il merito di circoscrivere l'utilizzo della prerogativa tramite un controllo più incisivo incentrato sul paradigma del «nesso funzionale», dall'altro lato hanno caricato la Consulta di un ruolo difficilmente conciliabile con quello di

---

<sup>56</sup> Non è stato invece ritenuto necessario che tale organo sia un organo giurisdizionale né che le procedure siano quelle caratteristiche di un "giudizio". Difatti, la Corte europea ha ritenuto adeguate agli *standards* CEDU forme di giurisdizione "domestica" e, in casi relativi all'applicazione del regime delle prerogative parlamentari, forme di controllo dei Presidenti di Assemblea sull'attività dei membri delle Camere, esperienza tipica del diritto parlamentare britannico, cfr. Il caso *A. c. United Kingdom* mette bene in evidenza quest'approccio "sostanzialistico" e "di sistema". ECHR, *A. v. United Kingdom*, appl. n. 35373/97, judg. 17.12.2002, parr. 86 e 27; cfr. anche, per l'adeguatezza di forme "non giurisdizionali" al fine di tutelare il diritto garantito dall'art. 6.1. CEDU, ECHR, *Waite & Kennedy v. Germany*, appl. n. 26083/94, judg. 18.2.1999, par. 69.

garante dell'equilibrio tra poteri<sup>57</sup>. Se si tiene conto che ogni ampliamento nell'ambito di una libertà o di una prerogativa in capo ad un soggetto comporta necessariamente una corrispondente diminuzione o restrizione delle posizioni godute dagli altri consociati, è facile intuire come sia necessaria una operazione di bilanciamento tra i diversi diritti in giuoco<sup>58</sup>. Ogni situazione soggettiva di eventuale privilegio, accordata tramite l'art. 68 Cost., dovrà in ogni caso armonizzarsi e bilanciarsi con la convivenza degli altrui diritti e con le esigenze generali<sup>59</sup>. Così, se da una parte la Costituzione garantisce il diritto di difesa ad ogni individuo, dall'altra concede «zone franche» a determinati soggetti che ricoprono cariche pubbliche a tutela della loro funzione<sup>60</sup>. L'opera di bilanciamento, che se si risolve in una comparazione equidistante tra interessi di egual rango, comporta il sacrificio di un interesse (o principio o valore), al posto di un altro<sup>61</sup>.

La deroga all'ordinario funzionamento della giustizia potrà essere considerata conforme a Costituzione, in questa prospettiva, solo se «volta a tutelare un bene giuridico costituzionale bilanciabile con il bene costituzionale (o i beni costituzionali) compresso (o compressi) dalla deroga; di dimensioni congrue rispetto alle esigenze di tutela del bene costituzionale in questione, secondo criteri di ragionevolezza, razionalità e proporzionalità; di durata strettamente necessaria alla tutela del bene costituzionale in questione; introdotta con legge costituzionale

---

<sup>57</sup> Questo è quello che è stato descritto come «modello di autoregolamentazione controllata della giurisdizione costituzionale», G.G. FLORIDIA, «L'ordinamento parlamentare». *Ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale*, in AA. VV., *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici. Atti del XIII Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Trieste, 17-18 dicembre 1998*, Padova, 1999, 169, spec. 196 e ss.

<sup>58</sup> L. PIROZZI, *I nuovi diritti. Profili costituzionali*, Milano, 2001, p. 107.

<sup>59</sup> La tecnica del bilanciamento dei diritti si richiama ad esperienze già collaudate presso altri ordinamenti, in particolar modo nella giurisprudenza tedesca (*Güterabwegung*) e nella giurisprudenza nordamericana (*balancing test*). Nonostante ciò, in Italia, non si è ancora consolidata sul piano giurisprudenziale (a differenza di quanto accaduto in Germania) la tesi dell'esistenza di una gerarchia dei valori costituzionali.

<sup>60</sup> Alcuni autori parlano della distinzione tra «Costituzione dei diritti» e «Costituzione dei poteri», v. M. LUCIANI, *La Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri, Novelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti Crisafulli*, II, Padova 1985, 497 ss.

<sup>61</sup> A. RUGGERI, *Un conflitto inammissibile per l'impossibilità di bilanciare gli interessi evocati in campo*, in *Il 'caso Previti'. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Atti del Seminario, Ferrara 2000, p. 201, nota 10.

negli ordinamenti caratterizzati da una Costituzione rigida. Diversa è la questione concernente un eventuale abuso o uso illegittimo di tali discipline derogatorie, che dovrà essere reso giustiziabile in una adeguata sede politica e/o giurisdizionale»<sup>62</sup>.

L'esigenza di porre un limite alla libera esplicazione della funzione politico-legislativa bilanciandola con i diritti fondamentali delle persone offese, ha condotto all'individuazione di criteri volti alla differenziazione tra attività coperte e quelle escluse dalla prerogativa della insindacabilità. Diversamente, il venir meno di un bilanciamento tra i diversi diritti in giuoco, determinerebbe la preclusione di qualsiasi forma di responsabilità giuridica dei «diffamanti»; i quali, per il solo fatto di essere componenti delle Camere parlamentari, avrebbero un margine di esercizio della manifestazione del pensiero eccessivamente ampio rispetto al generico diritto di cui all'art. 21 Cost<sup>63</sup>. Si consentirebbe di esprimere il pensiero «politico» anche in situazioni che, di fatto, siano lesive della dignità ed onorabilità dei soggetti terzi. Non a caso alcuni Stati escludono a priori la protezione dell'insindacabilità per tutte le manifestazioni a carattere diffamatorio, in modo da consentire ai soggetti danneggiati tutte le azioni giudiziali ritenute opportune<sup>64</sup>.

L'utilizzo del conflitto in materia di insindacabilità ha comportato in conseguenza la sovrapposizione di due profili, l'uno attinente essenzialmente all'equilibrio dei rapporti tra Camere parlamentari e magistratura; l'altro al «giusto processo» ed al «diritto di accesso al giudice» del terzo danneggiato dalle opinioni espresse dal parlamentare<sup>65</sup>: «nato come garanzia giurisdizionale per risolvere

---

<sup>62</sup> F. PASTORE, *Brevi considerazioni a margine del dibattito su giustizia politica e ragion di Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 5.

<sup>63</sup> A. CIANCIO, *Insindacabilità parlamentare e tutela della dignità*, in *Rass. Parl.*, 1999, p. 408.

<sup>64</sup> V., per esempio, l'art. 46 della Costituzione Tedesca, Cfr. V. DI CIOLO – E. SERAFIN, *La irresponsabilità dei parlamentari nella Repubblica federale di Germania*, in *Parl.*, 1983, 41 e ss.

<sup>65</sup> A questo proposito Leopoldo Elia riteneva che «è semplicemente fuori del mondo pensare che nei giudizi sui conflitti, la Corte possa usurpare le funzioni degli organi giurisdizionali competenti in tema di applicazione di norme penali, di risarcimento dei danni, di sanzioni amministrative: integrare pienamente il profilo della tutela dei diritti fondamentali nelle decisioni sui conflitti d'attribuzioni risponderebbe a «logiche più adeguate ai fini del costituzionalismo democratico» ma non sarebbe praticabile nel contesto italiano, L. ELIA, *Continuità giurisprudenziale in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2004, 3888, spec. 3891 (commento alle Corte cost. nn. 347 e 348 del 2004). Inoltre, se si ha a mente che fino al 2001

conflitti fra poteri irresolubili “in via politica”»<sup>66</sup>, il conflitto di attribuzioni diverrebbe allora «strumento più penetrante ed incisivo fino ad ergersi a garanzia dei diritti fondamentali»<sup>67</sup>. I diritti inviolabili della persona offesa potrebbero ricevere solo una forma di tutela *indiretta* nel quadro del più complesso meccanismo di auto-controllo delle Camere e di garanzia costituzionale del corretto esercizio dei poteri parlamentari<sup>68</sup>. Sussiste al riguardo un’indubbia difficoltà nel conciliare la tutela dell’autonomia parlamentare con quella della garanzia della normale esplicazione della funzione giurisdizionale e, quindi, il consequenziale bilanciamento con i diritti fondamentali, tra cui, non da ultimo, quello di difesa.

La Corte di Strasburgo, nelle sentenze *Cordova c. Italia* e ancor più chiaramente nei casi *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia* e *CGIL e Cofferati c. Italia* ha ribadito come l’ordinamento italiano, per la carenza di adeguate vie d’accesso a un giudice, ha ecceduto nel proprio «margine di apprezzamento» spettante a ciascuno Stato

---

la Consulta escludeva l’accesso nel suo giudizio nei confronti dei soggetti portatori di diritti e interessi estranei al conflitto fra Camere e Autorità giudiziaria, è possibile notare come in precedenza la compressione del diritto di difesa del terzo danneggiato da una delibera di insindacabilità fosse maggiormente accentuata. Con la sentenza n. 76 del 2001 la Corte Costituzionale ha ritenuto ammissibili interventi dei singoli, laddove il giudizio possa «definitivamente pregiudicare le posizioni di una parte ad esso estranea».

<sup>66</sup> Si veda M. SICLARI, *Verso il ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali?*, in Aa.Vv., *Par condicio e Costituzione*, F. Modugno, (a cura di), Milano 1997, p. 135.

<sup>67</sup> A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano 1992, p. 186, il quale evidenzia come, «in relazione alle posizioni derogatorie del diritto comune spettanti agli organi politici, il conflitto di attribuzioni possa rappresentare un mezzo di notevole peso a disposizione delle parti e della Corte per ridelineare certe zone non prive di lacune nei rapporti tra organi politici e giurisdizionali». Altra dottrina sottolinea come la tutela del terzo offeso all’interno del conflitto di attribuzioni abbia una natura riflessa, non essendo possibile scorgere la possibilità di un intervento diretto da parte del soggetto leso, a differenza di quello che avviene in altri ordinamenti. Cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano 1972, pp. 130 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Conflitto (ad vocem)*, in *App. Nss. D.I.*, II, Torino 1981 p. 387; opposto E. FURNO, *L’insindacabilità parlamentare*, op. cit., p. 115 e ss. Richiamando considerazioni di A. PACE, il quale rileva come la cosa sia tanto più grave in un giudizio in cui i comuni soggetti non possano partecipare, essendo riservato ai poteri dello Stato, Cfr. A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano 1988, p. 172.

<sup>68</sup> E. CAVISINO, *Insindacabilità parlamentare e diritti fondamentali: un problema solo italiano?*, in *Dir. pubb. comp. ed europeo*, IV, 2010, p. 31.

nell'adempimento degli obblighi ricollegabili alla Carta EDU<sup>69</sup>. Una soluzione a questo problema potrebbe essere la previsione di un «obbligo» per il giudice *a quo* di sollevare il giudizio ogni qualvolta si trovi di fronte ad una questione che abbia ad oggetto l'utilizzo della prerogativa e vi sia stata una delibera del Parlamento volta a interrompere il procedimento<sup>70</sup>. Risolta in questi termini la questione, il problema risiederebbe comunque nella mancata possibilità, da parte della persona offesa, di partecipare al conflitto. Sul punto la Corte Costituzionale sembra aprirsi verso un approccio possibilista rispetto all'ammissibilità dell'intervento adesivo del terzo: afferma difatti la Consulta come sia possibile ipotizzare una fattispecie nella quale l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere in modo immediato e diretto situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio, o la cui salvaguardia, dipendano imprescindibilmente dall'esito del conflitto e, per queste ragioni, si renda ammissibile il loro intervento per evitare che gli stessi vengano incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del relativo conflitto. La giurisprudenza costituzionale si consolida quindi nel ritenere necessaria l'emersione degli interessi e dei diritti di cui i privati richiedono tutela all'interno del conflitto, scongiurando la compressione del «diritto al giudice», di cui agli artt. 24 e 111 della Costituzione e come tutelato altresì dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>71</sup>. La possibilità

---

<sup>69</sup> In merito alla possibile violazione dell'art. 117 c.1 Cost. la Corte ha sempre ribadito l'esistenza di un "margine di apprezzamento e di adeguamento" spettante al giudice costituzionale che, pur nel rispetto della "«sostanza»" della giurisprudenza di Strasburgo, possa consentire un ragionevole apprezzamento delle "peculiarità" dell'ordinamento in cui la decisione della Corte europea deve inserirsi, A. RUGGERI, *Penelope alla Consulta: tesse e sfila la tela dei suoi rapporti con la Corte EDU, con significativi richiami ai tratti identificativi della struttura dell'ordine interno e distintivi rispetto alla struttura dell'ordine convenzionale ("a prima lettura" di Corte cost. n. 230 del 2012)*, in *Consulta on line*, Sezione "Studi e Commenti", 2012; V. BALDINI, *Tutela interna e tutela internazionale dei diritti umani*, *op cit*, p. 9.

<sup>70</sup> M. MIDIRI, *Giudici e Parlamento*, *op. cit.*, p. 607 e ss.

<sup>71</sup> Corte cost. nn. 154 del 2004, par. 2, *Considerato in diritto*, Corte Cost., 274 e 290 del 2007, par. 2, *Considerato in diritto*. Da ultimo si veda anche la sentenza numero 272 del 2012 in tema di mediazione obbligatoria laddove si ricorda come «*Per giurisprudenza di questa Corte, ormai costante, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto*

sempre più concreta, così come auspicato da Strasburgo, di ingresso dei soggetti terzi nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale rischia però di snaturarne il ruolo, trasformando il giudizio sulle leggi e sui conflitti, in un giudizio incentrato principalmente sulla questione di merito.

---

*per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis: ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 del 2009, n. 96 del 2008 e n. 245 del 2007)», viceversa, «l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice a quo», Cfr. da ultimissima, sent. 116 del 2013 in tema di inammissibilità all'accesso del Gruppo Romano Giornalisti Pensionati nel giudizio di legittimità costituzionale R.O. n. 55 del 2013.*