



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

Sezione: Diritti, Costituzione e CEDU – Organi costituzionali - Parlamento

Titolo: La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia ancora una volta sulla limitazione del diritto di accesso alla giustizia determinata dall'insindacabilità parlamentare

Autore: LUCIANA PESOLE

Sentenza di Corte europea dei diritti dell'uomo, Seconda Sezione

Riferimento: Decisione del 24 febbraio 2009, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia* (Ricorso n.46967/07)

Parametro: art.6 §1

Parole chiave: insindacabilità parlamentare, diritto a un giusto processo, diritto di accesso ad un giudice, effettività della tutela giurisdizionale

La questione sottoposta al giudizio della Corte EDU trae origine da un'intervista rilasciata il 25 marzo 2002 dal deputato (allora anche Ministro) Umberto Bossi al quotidiano *Il Messaggero*, nella quale viene addebitata la responsabilità morale dell'assassinio di Marco Biagi da parte delle Brigate Rosse alla C.G.I.L. e al suo segretario Sergio Cofferati.

Questi ultimi reagiscono alle insinuazioni di Bossi citandolo in giudizio per diffamazione. Le dichiarazioni rese da Bossi nel corso dell'intervista vengono però ritenute dalla Camera dei deputati coperte dall'insindacabilità ai sensi dell'art.68, 1°co., Cost.

Il giudice dinanzi al quale pende il giudizio (il Tribunale di Roma) decide di sollevare conflitto davanti alla Corte costituzionale per contestare la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera. La Corte costituzionale, però, non risolve il conflitto nel merito, ma si pronuncia con una decisione meramente processuale: dichiara il conflitto inammissibile per vizi di forma (il giudice ricorrente non ha riprodotto in modo testuale le dichiarazioni di Bossi, sentenza n.305 del 2007).

In questo modo i ricorrenti C.G.I.L. e Cofferati si vedono preclusa la possibilità di difendere in giudizio la propria posizione e decidono quindi di rivolgersi alla Corte di Strasburgo denunciando la violazione del diritto di accesso ad un giudice, compreso nel più ampio diritto ad un processo equo di cui all'art.6 § 1 CEDU.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

La decisione con cui si pronuncia la Corte EDU si inserisce nell'ormai abbastanza cospicuo filone in cui viene affrontato il problema dell'effettiva possibilità di difendersi in giudizio per coloro che siano stati lesi da dichiarazioni di parlamentari italiani ritenute coperte dall'insindacabilità ai sensi dell'art.68, 1°co., Cost. All'origine di tale filone troviamo le due pronunce del 30 gennaio 2003 relative al caso Cordova (*Cordova 1 c. Italia*, ricorso n. 40877/98 e *Cordova 2 c. Italia*, ricorso n.45649/99), seguite dalle decisioni concernenti i casi De Jorio (*De Jorio c. Italia*, ricorso n. 73936/01, decisione del 3 giugno 2004), Ielo (*Ielo c. Italia*, ricorso n. 23053/02, decisione del 6 dicembre 2005), Patrono, Cascini e Stefanelli (*Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, ricorso n. 10180/04, decisione del 20 aprile 2006).

Tutti i casi in oggetto (compreso l'ultimo: il caso C.G.I.L. e Cofferati, adesso in esame) si sono conclusi con la condanna dell'Italia per violazione dell'art.6 § 1, CEDU.

Nella maggior parte dei precedenti indicati i giudici dinanzi ai quali pendeva il giudizio, di fronte alla delibera parlamentare di insindacabilità, non hanno deciso di sollevare conflitto, ma si sono limitati a prenderne atto e ad arrestare, quindi, il processo in corso (è quanto avvenuto nei due casi Cordova, nel caso De Jorio e in quello Patrono, Cascini e Stefanelli). La condanna della CEDU, quindi, sembra quasi voler sanzionare la mancata prospettazione del conflitto da parte dei giudici, che non hanno tenuto sufficientemente conto della situazione dei soggetti lesi dalle esternazioni dei parlamentari, che sono stati privati della possibilità di difendersi in giudizio in seguito all'approvazione delle delibere parlamentari di insindacabilità. Nel caso Ielo, invece, la situazione è ancora più delicata perché alla delibera parlamentare di insindacabilità si aggiunge anche la decisione della Corte costituzionale che rigetta il conflitto sollevato dall'autorità giudiziaria dinanzi alla quale pendeva il giudizio a carico del parlamentare (sentenza n.417 del 1999). La condanna della Corte EDU, quindi, in questo caso appare come una contrapposizione alla posizione assunta dalla Corte italiana.

Da questo punto di vista il caso Ielo presenta un'affinità con il caso Cofferati adesso in esame: in entrambi la decisione della Corte europea fa seguito ad una pronuncia della Corte costituzionale resa in sede di conflitto. Nel primo il conflitto era stato risolto nel merito, mentre nel secondo è stato dichiarato inammissibile e, quindi, definito con una decisione di natura meramente processuale. Ciò che va comunque rilevato in questa sede è che in ipotesi del genere si viene a creare una situazione di potenziale contrasto tra le due Corti, che merita di essere sottolineata. Se tale profilo è più evidente di fronte ad una decisione di merito della Corte italiana (in sostanza nel caso Ielo la Corte EDU rilevando la violazione dell'art.6 § 1 ha dato una valutazione della questione contrapposta a quella della Corte italiana, per la quale, essendoci i presupposti dell'insindacabilità, la compressione del diritto di difendersi in giudizio del soggetto leso dalle esternazioni del parlamentare è risultata essere costituzionalmente legittima), è comunque presente, sia pure in maniera più sfumata, anche nel caso in esame e, quindi, di fronte ad una decisione costituzionale meramente processuale. La Corte europea, infatti, sottolinea l'effetto preclusivo prodotto dalla decisione di inammissibilità della Corte italiana (oltre che dalla delibera parlamentare di insindacabilità) nei confronti del diritto dei ricorrenti di ottenere un risarcimento del danno subito (par.65). Dopo la delibera di insindacabilità e la sentenza costituzionale n.305 del 2007 i ricorrenti



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

non dispongono di nessun'altra possibilità (se non quella appunto di rivolgersi alla Corte di Strasburgo) per tutelare i loro diritti garantiti a livello convenzionale (par.76). Rilevando un ostacolo di natura procedurale, la Corte italiana "ha rifiutato" di verificare se la delibera di insindacabilità sia stata correttamente adottata (par.77). Il modo in cui la Corte europea fa riferimento alla decisione processuale della Corte italiana sottintende insomma un atteggiamento quasi sanzionatorio. A prescindere in questa sede da qualsiasi valutazione in merito alle decisioni processuali che la Corte italiana adotta nell'ambito dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare, è opportuno evidenziare che la responsabilità dell'effetto preclusivo che tali decisioni producono nei confronti dei soggetti lesi dalle esternazioni dei parlamentari ricade (quanto meno, anche) sui giudici che ricorrono in sede di conflitto. Se questi, nella prospettiva CEDU, devono considerare attentamente la possibilità di sollevare conflitto contro le delibere parlamentari di insindacabilità, tenuto conto del fatto che sono tali delibere ad impedire al soggetto leso di difendersi in giudizio, devono anche, una volta che abbiano deciso a favore della prospettazione del conflitto, adoprarsi per coltivarlo diligentemente, così da evitare di incorrere in una decisione costituzionale meramente processuale.

In ordine alla possibile contrapposizione tra le due Corti sulla valutazione dell'insindacabilità parlamentare vanno fatte però alcune precisazioni importanti. Innanzitutto occorre sempre tenere presente che le due Corti svolgono funzioni che si pongono su piani sostanzialmente diversi: la Corte EDU opera a tutela dei diritti, la Corte costituzionale giudica su conflitti tra poteri dello Stato, in cui il profilo della tutela dei diritti resta inevitabilmente sullo sfondo (e questo contribuisce non poco a ridimensionare la possibile contrapposizione tra le due rispettive posizioni). Inoltre un significativo avvicinamento tra le due giurisprudenze si è verificato dopo la c.d. "svolta del duemila": a partire dalle sentenze n.10 e 11 del 2000 la Corte italiana adotta dei criteri di giudizio che le consentono di valutare i presupposti dell'insindacabilità parlamentare in sede di conflitto con un rigore molto maggiore rispetto al passato. In questo modo assume un atteggiamento nei confronti dell'insindacabilità analogo a quello che contraddistingue la Corte europea. Si creano, quindi, le condizioni perché le due Corti possano pervenire in materia a conclusioni non dissimili e dare una valutazione comunque rigorosa dell'insindacabilità. Non a caso la decisione costituzionale relativa al caso Ielo (la sentenza n.417 del 1999) precede (anche se di poco) la svolta del duemila. Ciò conferma che le ipotesi di maggiore contrapposizione tra le due Corti sembrano destinate a restare circoscritte ai casi connessi ad ipotesi conflittuali risalenti a prima del 2000. E' significativo il fatto stesso che i principi stabiliti nella giurisprudenza costituzionale successiva al 2000 vengono spesso richiamati e utilizzati dalla Corte EDU. Anche nella decisione in esame, ad es., si fa riferimento al fondamentale principio, fissato dalla Corte italiana, della "sostanziale corrispondenza di contenuto" che deve esserci, ai fini dell'insindacabilità, tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e precedenti atti parlamentari tipici (par.77, dove si conferma quanto già evidenziato nei casi Cordova e De Jorio). Inoltre la Corte EDU sottolinea, per mettere in discussione l'insindacabilità riconosciuta alle opinioni manifestate da Bossi, che il dibattito parlamentare relativo all'omicidio di Marco Biagi ha avuto luogo prevalentemente in sessioni parlamentari successive all'intervista rilasciata da Bossi (par.72). Ciò in contrasto con il criterio disposto dalla Corte italiana per cui gli atti parlamentari tipici devono essere precedenti alle dichiarazioni rese all'esterno dell'ambito parlamentare strettamente inteso, affinché



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

tali dichiarazioni possano ritenersi coperte dall'insindacabilità (v., ad es., sentenza n.347 del 2004). In sostanza le due Corti sembrano concordare (anche) sul fatto specifico che quanto dichiarato all'esterno dell'ambito parlamentare risulta insindacabile solo se ha carattere divulgativo di opinioni manifestate precedentemente nel corso di lavori parlamentari strettamente intesi.

Nonostante questi significativi punti di contatto tra le due giurisprudenze, permangono comunque anche delle differenze assai significative. La Corte europea, ad esempio, sembra dare al criterio spaziale un'importanza maggiore di quanto non faccia la Corte italiana. Per quest'ultima non ha rilievo il luogo in cui le opinioni parlamentari vengono manifestate, ma la sussistenza del "nesso funzionale", il legame con l'esercizio della funzione parlamentare (tant'è vero che non sono state ritenute insindacabili le dichiarazioni rese da parlamentari all'interno del Parlamento ma non nell'esercizio della relativa funzione: così nella sentenza n.509 del 2002, concernente una conversazione privata tra due parlamentari svoltasi nella *buvette*). La Corte EDU, invece, anche nel caso in esame giunge alla condanna dell'Italia e, quindi, in sostanza alla contestazione dell'insindacabilità riconosciuta alle dichiarazioni rilasciate da Bossi durante l'intervista, dando un estremo rilievo al fatto che si è trattato di dichiarazioni rese al di fuori dell'ambito parlamentare (par.72). Inoltre le decisioni in materia della Corte europea vengono prese utilizzando il criterio della proporzionalità, che è frutto della giurisprudenza CEDU ed è invece estraneo alla giurisprudenza costituzionale.

Per quanto concerne, più specificamente, la decisione nel merito, la Corte di Strasburgo segue il consueto percorso argomentativo, rinvenibile in tutti i precedenti sopra indicati (che vengono infatti più volte richiamati nel corso della decisione in esame). In particolare viene ancora una volta ribadita la legittimità del regime delle immunità. Nel caso di specie l'insindacabilità riconosciuta ai parlamentari dall'art.68, 1° co., Cost., è volta a tutelare il libero dibattito parlamentare e a garantire la separazione dei poteri giudiziario e legislativo (par.69). Ciò significa che il diritto di accesso ad un giudice dei ricorrenti, che deve essere effettivo (vale a dire concretizzarsi nella reale possibilità di contestare in giudizio gli atti lesivi dei propri diritti: par.65), non è però assoluto ma può subire delle limitazioni (par.68). Tali limitazioni sono legittime se c'è appunto un rapporto di proporzionalità tra gli scopi perseguiti e i mezzi utilizzati. Si tratta in sostanza di stabilire se le conseguenze subite dai ricorrenti (privati del diritto di difendersi in giudizio in seguito alla delibera parlamentare di insindacabilità e alla decisione costituzionale meramente processuale) siano proporzionate ai fini legittimi perseguiti (par.70). Nel caso di specie, essendo state rilasciate le dichiarazioni di Bossi al di fuori del contesto parlamentare e non essendoci un collegamento evidente con un'attività parlamentare, occorre dare un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità (par.72 e 74). Ne deriva che la limitazione del diritto di accesso alla giustizia subita dai ricorrenti non risulta proporzionata agli scopi perseguiti (par.78 e 79). Da qui la condanna dell'Italia per violazione del diritto ad un processo equo garantito dall'art.6 § 1, CEDU.

In questo modo la Corte EDU finisce per dare una valutazione delle dichiarazioni rese da Bossi che va a contrastare quella contenuta nella delibera parlamentare di insindacabilità. Il suo ruolo "sanzionatorio" viene ad affiancarsi a quello di competenza della Corte costituzionale, che nel



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

caso di specie non è stato esercitato per i vizi di forma che hanno ostacolato la decisione del conflitto nel merito (ferma restando, ovviamente, la parziale diversità dei criteri di giudizio utilizzati dalle due Corti e, soprattutto, la maggiore incisività delle decisioni nel merito della Corte italiana, che, nel momento in cui pervengono all'accoglimento del conflitto sollevato sull'insindacabilità parlamentare, portano anche all'annullamento della relativa delibera parlamentare).

Rimane da segnalare l'opinione dissenziente di due giudici, che non hanno condiviso (alla luce del principio di proporzionalità) la valutazione delle dichiarazioni di Bossi data dalla maggioranza della Corte EDU. Per la prima volta una decisione del genere viene adottata senza che sia raggiunta l'unanimità. I giudici dissenzienti sottolineano, in particolare, che il presente caso si distingue da quelli precedenti (viene fatto specifico riferimento ai casi Cordova e De Jorio) per il fatto che non si tratta di una *querelle entre particuliers*, cioè di una disputa di carattere personale tra il parlamentare e il soggetto che si ritiene leso, ma di un dibattito di carattere politico, visto che i ricorrenti sono un'importante associazione sindacale ed un suo membro. Bossi nell'intervista ha dato il suo contributo a tale dibattito politico, nel legittimo esercizio della libertà di espressione. I due giudici, quindi, ritengono, a differenza della maggioranza dei componenti della Corte EDU, che nel caso di specie vi sia proporzionalità tra lo scopo perseguito (il libero esercizio della funzione parlamentare) e i mezzi utilizzati (la limitazione, derivante dal riconoscimento dell'insindacabilità, del diritto di accesso ad un giudice per i soggetti che si ritengono lesi dalle esternazioni del parlamentare). Il che dimostra come il principio di proporzionalità, su cui si fondano le decisioni CEDU relative all'insindacabilità dei parlamentari italiani, si presti ad applicazioni diverse anche nell'ambito dello stesso caso e sia connotato da una significativa relatività, che conduce la giurisprudenza CEDU all'utilizzo della tecnica "caso per caso".

Precedenti

Corte eur. dir. uomo: casi *Cordova 1 c. Italia*, ricorso n. 40877/98 e *Cordova 2 c. Italia*, ricorso n. 45649/99; *De Jorio c. Italia*, ricorso n. 73936/01; *Ielo c. Italia*, ricorso n. 23053/02; *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, ricorso n. 10180/04.

Profili di diritto interno



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Corte costituzionale, *ex plurimis* sentenze n.236 del 2007, n.336 del 2006 e n.79 del 2005
(sull'inammissibilità del conflitto per mancanza di una compiuta esposizione dei presupposti di
fatto).

Riferimenti bibliografici

R. Dickmann, *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sull'insindacabilità dei parlamentari in Italia... Con qualche riserva in ordine all'efficacia delle motivazioni addotte*, in www.federalismi.it, n.5/2009;

G. Repetto, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giur. cost.*, 2009, 788ss.;

N. Purificati, *L'insindacabilità dei parlamentari tra Roma e Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2007, 309 ss.;

P. Cappello, *L'insindacabilità parlamentare davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 2006, 571 ss.