



### OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 4/2018

#### 3. SE PER LA DEFINIZIONE DELL'ALVEO APPLICATIVO DELL'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE MANCA L'APPORTO DELLA CORTE EDU, SOCCORRONO LE RAGIONI COSTITUZIONALI DELLA RAPPRESENTANZA

La vicenda oggetto della [sentenza n. 133/2018](#) della Corte costituzionale è analoga a tante altre di cui la Consulta è stata chiamata ad occuparsi nel corso degli anni in materia di insindacabilità dei membri del Parlamento *ex art. 68*, primo comma, Cost.

Nell'ambito di un giudizio civile promosso per il risarcimento del danno derivante dalle affermazioni (asseritamente) diffamatorie fatte da un senatore in alcune pubblicazioni giornalistiche è stato attivato il meccanismo della c.d. “pregiudizialità parlamentare” (art. 3 legge n. 140/2003) e così il Senato della Repubblica, valutate le dichiarazioni *extra moenia* del proprio membro, ne ha dichiarato l'insindacabilità.

Sulla base del modello procedurale inaugurato dalla storica sentenza n. 1150/1988 il giudice, non condividendo la deliberazione camerale che inibisce la prosecuzione dell'attività dell'autorità giudiziaria, ha sollevato conflitto di attribuzione: la Corte, ritenendo la condotta del senatore non riconducibile alla funzione parlamentare e dunque estranea all'alveo applicativo dell'immunità, ha annullato la delibera del Senato.

Sembrirebbe, quindi, l'ennesima decisione della ormai copiosa e consolidata giurisprudenza costituzionale in materia che spesso, a partire dalle sentenze [n. 10](#) e [n. 11 del 2000](#), valutando «in concreto» l'operato delle Camere ha censurato le modalità di esercizio del potere a loro spettante di affermare la sussistenza dell'insindacabilità.

Eppure la sentenza in commento esibisce delle peculiarità nel suo apparato motivazionale che ha portato la dottrina a definirla «un *unicum*» nel quadro della giurisprudenza costituzionale sulla prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost. (G. D'ALESSANDRO, *Un nuovo schema di giudizio nei conflitti tra poteri sull'insindacabilità parlamentare?*, in corso di pubblicazione in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2018).

Quel che effettivamente appare da subito singolare è l'assenza di qualsivoglia riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU in materia di diritto di accesso al giudice *ex articolo 6*, paragrafo 1, della Convenzione con riferimento alle ipotesi cui sia (in astratto) applicabile

l'immunità.: un vero e proprio filone aperto, com'è noto, dalle sentenze della Sezione I, 30 gennaio 2003, n. 1 e n. 2: [Cordova c. Italia, ric. n. 40877/98](#) e [Cordova c. Italia, ric. n. 45649/99](#).

Le decisioni della Corte di Strasburgo ormai da tempo vengono pressoché costantemente richiamate dalla giurisprudenza costituzionale come peraltro puntualmente accaduto anche nella sentenza immediatamente precedente a quella in commento, depositata solo pochi mesi prima ([sentenza n. 59/2018](#)) ed anch'essa non citata: anzi, diversamente dal solito, nessun precedente della giurisprudenza costituzionale in materia viene indicato in motivazione circa il merito della decisione da adottare (riguardo a profili di rito, sono riportati i precedenti citati nella ordinanza di deliberazione preliminare di ammissibilità del conflitto).

Viene, invece, richiamata la sola sentenza della [Corte di giustizia dell'Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, Patriciello](#), a conforto della tesi (in verità assodata) per cui il luogo in cui è tenuta la condotta non è indice determinante perché l'immunità possa essere riconosciuta, in quanto quest'ultima ha natura funzionale e quindi potrebbe ben coprire anche opinioni espresse all'esterno delle Camere; di qui il corollario (non esplicitato in quest'occasione dalla Corte costituzionale anche perché obiettivamente la fattispecie al suo esame concerneva appunto opinioni *extra moenia*) per cui la condotta tenuta all'interno del recinto delle Camere non per ciò solo è insindacabile.

Ora, che la sede della manifestazione dell'opinione da parte del parlamentare non sia criterio decisivo ai fini del riconoscimento o dell'esclusione dell'immunità è dato ormai acquisito alla giurisprudenza costituzionale (sentenze [n. 509/2002](#) e [n. 166/2007](#)) e allora sembra davvero insolita la scelta di cercare supporto nell'ordinamento dell'Unione europea anziché nelle proprie decisioni intervenute espressamente sul punto.

In ogni modo, anche in quest'occasione, pur omettendo ogni precedente, viene confermato il canone della sostanziale corrispondenza di contenuto, delineato a partire dalle sentenze [n. 10](#) e [n. 11 del 2000](#), in base al quale sono da considerarsi insindacabili le opinioni espresse *extra moenia* allorquando si appalesino corrispondenti nel contenuto ad atti parlamentari tipici antecedenti - o quanto meno in relazione di «contestualità temporale» - e dunque legate a questi ultimi dal c.d. nesso funzionale.

Sul piano della definizione dello spazio d'applicazione dell'insindacabilità il *quid novum* è dato dalla statuizione conseguente alla considerazione circa la natura funzionale dell'immunità, che svincola l'operatività della prerogativa dal luogo in cui è tenuta la condotta del deputato o senatore: «Non è dunque da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare» (n. 3.1 del considerato in diritto).

Questo tipo di valutazione, in effetti, si presta ad ingenerare timori circa un'apertura ad un atteggiamento meno severo rispetto a quello inaugurato con le sentenze [n. 10](#) e [n. 11 del 2000](#), che ha svolto il ruolo storico di contenere gli abusi troppo spesso perpetrati dalle Camere nella gestione della prerogativa costituzionale.

Da un lato, infatti, seguendo l'*iter* argomentativo della motivazione, pare vada anteposta al consolidato scrutinio sulla sussistenza del nesso funzionale fra esternazione ed atto parlamentare tipico, dall'altro, è introdotta in assenza di riferimenti espliciti alla propria giurisprudenza ed a quella della Corte EDU.

Eppure non è da escludersi che della affermazione di principio fatta dalla Consulta possa anche darsi un'interpretazione tale da fugare questi timori: un'interpretazione (costituzionalmente) conforme a rappresentanza.

Intanto il passaggio argomentativo potrebbe costituire una presa d'atto della rigidità del criterio del nesso funzionale la cui meccanica applicazione in passato ha condotto anche ad esiti contraddittori, quasi ad una eterogenesi dei fini, come quando sono state riconosciute insindacabili alcune dichiarazioni di un deputato oggettivamente diffamatorie, contenute in un'intervista rilasciata ad un quotidiano, soltanto perché in relazione di «testuale e letterale coincidenza» con un intervento svolto dal parlamentare presso la Conferenza dei capigruppo ([sentenza n. 79/2002](#)). La Corte è caduta, dunque, in contraddizione con se stessa, atteso che già nella [sentenza n. 137 del 2001](#) aveva esplicitamente precisato come un linguaggio offensivo non potesse ricondursi nell'alveo dell'insindacabilità (principio ora ribadito nella [sentenza n. 59/2018](#)).

La stessa Corte costituzionale, del resto, già ha fatto in alcune occasioni un impiego più «elastico» del proprio canone di giudizio rispetto al modello fissato nelle due sentenze dell'anno 2000.

È il caso, ad esempio, delle vicende oggetto delle sentenze [n. 219](#) e [n. 379 del 2003](#) e [n. 298 del 2004](#), ove sembrerebbe emergere che il presupposto necessario perché sussista l'insindacabilità di opinioni espresse *extra moenia* possa sostanziarsi non solo in un «atto tipizzato» nei Regolamenti parlamentari, ma anche, più comprensivamente, in un «atto di funzione».

Si pensi, inoltre, a quando è stata confermata l'insindacabilità di esternazioni fatte prima del compimento dell'attività tipica (audizione avanti alla Giunta per le autorizzazioni) e, peraltro, dal contenuto offensivo, perché correlate alla «pendenza» di procedimento parlamentare (sentenze [n. 233/2005](#) e [n. 13/2007](#); a opposta soluzione approdano le sentenze [n. 314](#) e [n. 315 del 2006](#)).

Sembra, in fondo, che la Consulta nel corso del tempo abbia acquisito consapevolezza dei «limiti» della sua giurisprudenza ed abbia cercato in qualche modo, almeno in alcune occasioni, di «aggiustare il tiro», attenuando la rigidità del suo consolidato criterio di giudizio, forse anche nell'intento di evitare di ritrovarsi costretta a rinunciarvi del tutto.

Quando la Consulta ha affermato che la funzione parlamentare è «libera nel fine» (sentenze [n. 375/1997](#) e [n. 289/1998](#)), e cioè autodeterminantesi nel suo svolgersi e non riducibile semplicemente al compimento di un atto piuttosto che un altro, probabilmente evocava la qualità che contraddistingue il mandato parlamentare, e ne permea l'esercizio, ossia la «libertà».

Non s'intende, quindi, dare spazio a concezioni volte ad ampliare semplicisticamente e senza costrutto l'ambito applicativo della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost.; quello che in realtà preme sottolineare è che il «nesso», necessario per poter legittimamente ricondurre nell'alveo dell'immunità anche condotte non immediatamente ricomprese fra le attività parlamentari tipiche, «lega funzionalmente» non tanto e non solo un'opinione ad un atto precedente che abbia un contenuto corrispondente, quanto la condotta tenuta al mandato parlamentare, che, attenzione, è «libero» nei limiti in cui viene orientato al «dovere» di rappresentare la Nazione; pertanto la (corretta) applicazione «in concreto» della prerogativa perimetra lo spazio della rappresentanza politica: solo dove c'è (autentica) rappresentanza, vi può essere ragione costituzionale di immunità.

La definizione del nesso data nel 2000 dalla Corte per individuare gli atti che siano espressione di attività parlamentare, e per ciò solo immuni, andrebbe forse riformulata in termini di atti che siano “esplicazione del mandato parlamentare”.

La «svolta» segnata dalle sentenze [n. 10](#) e [n. 11](#) di quell’anno ha contrassegnato indubbiamente un passaggio fondamentale nella giurisprudenza costituzionale in tema d’insindacabilità: di fronte ai perpetrati abusi da parte delle Camere delle loro guarentigie costituzionali la Corte non poteva non “attrezzarsi” per procedere ad un reale controllo sulle delibere camerali. Il nuovo bilanciamento però non ha raggiunto un vero punto di equilibrio ed è risultato privilegiare chiaramente – e in una fase iniziale forse anche giustamente – le ragioni dell’autorità giudiziaria.

Ora però da quella stessa giurisprudenza paiono emergere le “ragioni della rappresentanza”, che non possono più restare del tutto sacrificate: un chiaro sintomo in questo senso sembra esser dato proprio dalla sopra riportata statuizione della sentenza in commento (n. 3.1 del considerato in diritto), che anziché esser letta in una chiave negativa, di inclinazione della Corte ad atteggiamenti “lassisti” nell’applicazione dell’immunità, va invece valorizzata nella prospettiva della rappresentanza politica, che, sulla base di una lettura combinata degli artt. 67 e 68 Cost., consente di cogliere il giusto senso della prerogativa costituzionale: tanto rigoroso dev’essere l’assolvimento del compito affidato dalla Costituzione ai membri del Parlamento, altrettanto severa dev’essere la determinazione del raggio applicativo delle guarentigie che lo preservano.

Quello auspicato è naturalmente un nuovo bilanciamento che tenga conto, questa volta, di tutti i valori coinvolti.

Ed invero non sembrerebbe un bilanciamento “ragionevole” quello che portasse a stabilire l’applicabilità dell’art. 68, primo comma, Cost. direttamente da parte dei giudici, come da tempo e da più parti auspicato diversamente dal costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale.

Ferme, infatti, le legittime istanze riconducibili alla posizione della terza persona eventualmente offesa da affermazioni improvvise di un membro del Parlamento, sembrerebbe effettivamente incongruo affidare la gestione della prerogativa costituzionale proprio al potere dai cui “sconfinamenti” l’immunità dovrebbe proteggere i rappresentanti della Nazione nell’esplicazione del mandato.

Un punto di equilibrio, in fondo, è stato raggiunto consentendo anche al terzo offeso di potersi costituire nel giudizio costituzionale già con la [sentenza n. 305 del 2007](#), valorizzando così quella apertura che si era maturata nell’ambito dei conflitti fra enti relativi all’insindacabilità dei consiglieri regionali *ex* art. 122, quarto comma, Cost. ([sentenza n. 76/2001](#)).

Se allora oltre alla “libertà” da condizionamenti propria del mandato parlamentare va indubbiamente salvaguardata la posizione di chi si ritenga leso da dichiarazioni di un deputato o senatore, resta fermo che anche alla giurisprudenza della Corte EDU, che su questo profilo in particolare già ha dato il suo contributo chiarificatore, bisognerà pur tornare a guardare.

FEDERICO GIRELLI